

Minuta de trabajo sobre discusión legislativa: Proyecto de ley que fija la Ley Marco de Cambio Climático (Boletín N° 13.191-12)¹

Fecha	28-05-2020
Etapa	Primer Trámite Constitucional
Comisión	COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES DEL SENADO: Allende Bussi, Isabel, De Urresti Longton, Alfonso, Durana Semir, José Miguel, Órdenes Neira, Ximena, Prohens Espinosa, Rafael.
Tema de discusión	Continuar el estudio del proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que fija la Ley Marco de Cambio Climático (PLMCC).
Senadores Asistentes	Allende Bussi, Isabel, De Urresti Longton, Alfonso, Durana Semir, José Miguel, Órdenes Neira, Ximena.
Invitados	SOCIEDAD CIVIL: Sin información.
	ACADEMIA: Verónica Delgado, Facultad de Derecho, U. de Concepción; Luis Cordero, (CR) ² , Facultad de Derecho, U. de Chile.
	SECTOR PRIVADO: Claudio Seebach, Presidente Ejecutivo de Generadoras de Chile.
	SECTOR PÚBLICO: Sin información.
Asistentes	Senador David Sandoval Plaza; equipo jurídico del Ministerio de Medio Ambiente (MMA).
Temas Tratados	MARCO INSTITUCIONAL: Falta de instrumentos y competencias que permitan coordinación y convergencia común; débil estructura de gobernanza y gestión regional.
	INSTRUMENTOS: Insuficiencia de principios y falta de enfoques; necesidad de revisar redacción de los principios y extender el de no regresión a otros instrumentos; falta de metas de adaptación; falta de coherencia entre instrumentos nuevos y existentes; necesidad de asegurar financiamiento y presupuestos sectoriales.
	GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN: Necesidad de fortalecer dimensión participativa de justicia ambiental y climática; acotada participación del sector privado, ciencia y sociedad civil.
	OTROS: Escasas alusiones directas al agua continental, océanos y ecosistemas asociados
Principales puntos de controversia (listado)	<ul style="list-style-type: none"> ● Insuficiencia de principios y falta de enfoques de derechos humanos ● Necesidad de revisar redacción de los principios científico, costo-efectividad y precautorio ● Necesidad de fortalecer dimensión participativa de justicia ambiental y climática en el proyecto

¹ Documento preparado por equipo de investigación del área de seguimiento legislativo del observatorio de la Ley de Cambio Climático en calidad de observador de las sesiones realizadas en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, el cual no pretende ser una versión oficial de la misma.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Necesidad de revisar el principio de no regresión ● Escasas alusiones directas al agua continental, océanos y ecosistemas asociados ● Acotada participación del sector privado, ciencia y sociedad civil ● Falta de coherencia entre instrumentos nuevos, incorporados en el proyecto, y los existentes ● Necesidad de asegurar financiamiento y presupuestos sectoriales ● Falta de metas de adaptación ● Falta de instrumentos y competencias que permitan coordinación y convergencia común ● Débil estructura de gobernanza y gestión regional
Propuestas legislativas	Revisar y mejorar la redacción de los principios y extender el de no regresión; incluir principio preventivo; mejorar la participación del sector privado, ciencia y sociedad civil; Explicitar mecanismos de creación de capacidades; Presupuestos sectoriales quinquenales; Incorporar metas de adaptación; atribuir mayor poder a MMA y Gobernadores Regionales.
Sugerencias de invitados	Senador Prohens sugiere invitar a Jorge Femenías Salas, Dr. en Derecho; también, las fundaciones Terram y Chile Sustentable solicitaron asistir a la discusión, así como la asociación gremial Salmón Chile.
Resultados/Acuerdos de sesión	No hubo acuerdos con relación al proyecto.
Enlace video sesión	https://n9.cl/koy5
Enlace presentaciones	https://n9.cl/les9
Detalle de la discusión	
Descripción de la discusión: La sesión es por videoconferencia y moderada por el presidente de la comisión. Comienza con la presentación de la tabla, donde se indica que el presidente de la República retira y reincorpora la urgencia del PLMCC. La primera persona en exponer Verónica Delgado, luego Claudio Seebach y, en tercer lugar, Luis Cordero. La sesión continúa con una ronda de preguntas, otra de respuestas, hasta finalizar.	
Punto de controversia	Discusión
Tema	Actor/planteamiento
	Verónica Delgado, U. de Concepción
Insuficiencia de principios y falta de enfoques manifiestos	Celebra los principios incorporado en el proyecto, señalando la relevancia que tienen en ocasiones donde alguna norma sea confusa o con vacíos regulatorios y para exigir cumplimiento a organismos sectoriales. No obstante, no le parece la eliminación de principios “quien contamina, paga y restaura”, “transparencia” y “de sustentabilidad”. Además, propone incluir expresamente el principio preventivo para

	<p>abordar los riesgos ciertos de mejor manera y para irradiarlo a los distintos sectores. Agrega que los principios del PLMCC carecen de elementos de justicia ambiental y/o climática, participación, y los principios “quien “conserva”, se beneficia” y “pro-natura”. Menciona la falta de enfoques manifiestos en el proyecto, tales como el de derechos humanos, ecosistémico e intercultural.</p>
<p>Necesidad de revisar redacción de los principios científico, costo-efectividad y precautorio</p>	<p>El principio científico indica que las medidas apropiadas y eficaces de mitigación o adaptación se adoptarán sobre la base de la mejor evidencia científica posible. La académica sugiere definir con mayor detalle lo que respecta a “medidas apropiadas y eficaces”. Asimismo, con relación al principio de costo-efectividad, señala que es necesario describir con más exactitud qué se entiende por costo-efectividad, advirtiendo que su puesta en práctica puede tener dificultades por la complejidad de calcular costos ambientales o sociales. Comenta que el (CR)2 ha propuesto como alternativa el costo-beneficio o incluir el costo de la inacción. Tercero, propone revisar la redacción del principio precautorio para evitar la implementación de medidas regresivas o la inacción.</p>
<p>Necesidad de fortalecer dimensión participativa de justicia ambiental y climática en el proyecto</p>	<p>Indica que es posible ver las dimensiones de la justicia ambiental y climática en el PLMCC (redistribución, participación y corrección) a través de los principios de equidad y transversalidad, aunque puede mejorar: la dimensión redistributiva está presente en el principio de equidad; la participativa, en el principio de transversalidad, aunque carece de fuerza. La dimensión correctiva quedó fuera luego de la eliminación del principio “del que contamina paga”. Indica que la dimensión participativa debe tener mayor reconocimiento dentro de los principios, con los estándares modernos del Acuerdo de Escazú en cuanto al acceso a la información.</p>
<p>Necesidad de revisar principio de no regresión y extender a otros instrumentos</p>	<p>Valora la inclusión del principio, pero admite que debe ser precisado. El principio indica que no se debe retroceder en los objetivos de mitigación y/o adaptación establecidos, cuando la no regresión podría ser aplicada a los niveles de mitigación y/o adaptación alcanzados con anterioridad. Además, se limita a los casos de modificación de medidas, dejando fuera aquellos instrumentos que no fijan “medidas”, sino límites o acciones. Señala que debe ser aplicado a todos los instrumentos que puedan afectar los avances en el cumplimiento de la meta.</p>
<p>Escasas alusiones directas al agua continental, océanos y ecosistemas asociados</p>	<p>Indica que el MMA debe ser la principal institución que maneje los planes estratégicos del agua, de lo contrario, los instrumentos del agua continuarán con un enfoque de aprovechamiento, sin Evaluación Ambiental Estratégica, ni participación ciudadana expresa, dado que no</p>

	<p>hay un enfoque de gestión integrada de recursos hídricos. Con respecto a la Seguridad Hídrica, manifiesta su preferencia por la definición de Naciones Unidas, dado que considera una dimensión de conflictos en torno al agua necesaria para poder evitarlos. Finalmente, indica que no existen alusiones directas a océanos y ecosistemas asociados en el proyecto, tampoco una referencia a eventos extremos para un ordenamiento resiliente del paisaje forestal.</p>
	<p>Claudio Seebach, Presidente Ejecutivo de Generadoras de Chile</p>
<p>Acotada participación del sector privado, ciencia y sociedad civil</p>	<p>Primero, señala que el sector privado juega un rol central en la acción climática, pero que su participación es acotada y recomienda ampliarla. También, recomienda mejorar la participación del sector privado, ciencia y sociedad civil en la elaboración de planes sectoriales y regionales, normas y en la construcción de presupuestos de carbono. Señala que es necesario considerar las condiciones habilitantes para las medidas sectoriales en los planes, tanto de mitigación como adaptación, recalcando la importancia del rol del sector privado y sociedad civil en el co-diseño de estos instrumentos. En este sentido, también invita a explicitar mecanismos que puedan apoyar la creación de capacidades en materia de adaptación y mitigación.</p>
<p>Falta de coherencia entre instrumentos nuevos, incorporados en el proyecto, y los existentes</p>	<p>Indica que es necesario buscar coherencia entre la regulación existente y la propuesta con respecto a los instrumentos de precio y las normas de emisión, particularmente por el uso de certificados. También, realiza un llamado a precisar el nivel de profundidad y alcance de la consideración de las variables de cambio climático en los instrumentos de planificación territorial, gestión de riesgos y evaluación ambiental.</p>
<p>Necesidad de asegurar financiamiento y presupuestos sectoriales</p>	<p>Realiza un llamado a asegurar financiamiento adecuado para la ejecución de esta ley, dado que considera una institucionalidad con órganos nuevos y otros preexistentes, pero con labores nuevas a ejecutar y con numerosos instrumentos de gestión. Además, señala que fijar presupuestos sectoriales a diez años parece un plazo muy largo, dado que puede haber avances tecnológicos que afectarían el presupuesto al dejar tecnologías obsoletas. Además, debiera guardar coherencia con la actualización quinquenal de la NDC².</p>
<p>Falta de metas de adaptación</p>	<p>Señala que se deben incorporar metas asociadas a la adaptación al cambio climático que permitan dar seguimiento y monitoreo a las medidas de los planes sectoriales y regionales en esta materia.</p>
	<p>Luis Cordero, U. de Chile</p>
<p>Falta de instrumentos y competencias que</p>	<p>Señala que propuesta actual de gobernanza climática no dispone de novedad y descansa en la pretensión de que la coordinación lo resuelve</p>

² Contribución Nacional Determinada (NDC por sus siglas en inglés)

<p>permitan coordinación y convergencia común</p>	<p>todo, lo que en realidad conlleva a altos costos de transacción. Indica que el proyecto ofrece gestión sectorial, pero a la vez demanda transversalidad. Esto resulta especialmente complicado en materia de cambio climático, cuando no existen instrumentos de convergencia común profundos, cuando los sectores poseen una infraestructura regulatoria potente con sus propios objetivos de política pública. Por ende, cualquier esfuerzo de coordinación solo abordará aspectos superficiales, produciendo un desgaste del MMA en su intento de coordinar y alinear incentivos. En particular, la ECLP³ carece de plazos máximos o etapas, lo que resulta preocupante al ser el instrumento fundante para que opere el resto del sistema, además, tiene efectos complejos, porque los sectores regulados tienen distintos marcos de referencia a los cuales responder. La coordinación se sustenta en instrumentos débiles, pues la lógica sectorial de los distintos planes fortalece la estrategia de silos institucionales, mientras que el MMA se remite a la simple participación como organismo coordinador, sin una capacidad decisoria de peso en asuntos sectoriales, con la justificación de evitar duplicidades. Finalmente, se plantea: ¿cómo incide las decisiones que está tomando el Congreso en aquellos instrumentos que se encuentran en elaboración? ¿Cómo se alinean al PLMCC?</p>
<p>Débil estructura de gobernanza y gestión regional</p>	<p>Señala que la declaración es de gestión territorial, pero el diseño es de nivel central. Por ende, la estructura de gobernanza y gestión climática a nivel regional es especialmente débil en el proyecto. El rol Delegado Presidencial en la definición y aprobación de los PARCC⁴ y la institucionalidad vinculada, en desmedro del Gobernador Regional, es centralizador. El PLMCC no dialoga con la LOCGAR⁵ ni tiene elementos de gobernanza regional, prescinde del Gobierno Regional y afecta la racionalidad de los instrumentos regionales. Por último, los municipios son meramente adjetivos en el PARCC, no tienen mayor vinculación.</p>
<p>Preguntas y/o comentarios de los Senadores y Senadoras</p>	
<p>Isabel Allende</p>	<p>Le pide a V. Delgado que se refiera al débil involucramiento del MMA en gestión del agua y la relación con la gestión integrada del recurso hídrico. al retraso en normas de calidad y de agua y a la importancia del aporte de los ecosistemas para mirar compensaciones ambientales.</p> <p>Le consulta a L. Cordero: ¿Cómo ve el funcionamiento de las normas de calidad? ¿Qué opina sobre el funcionamiento del Consejo de Ministros? ¿Es posible incorporar a los municipios en esta ley?</p> <p>Le consulta a C. Seebach: ¿Cuándo será el cierre de otras carboneras?</p>

³ Estrategia Climática de Largo Plazo

⁴ Planes de Acción Regional de Cambio Climático

⁵ Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional

<p>Ximena Órdenes</p>	<p>Le consulta a C. Seebach: ¿Cómo ven el rol del privado desde el sector energético en específico? ¿Cómo se consolida y cómo se traduce en la participación que pueden tener?</p> <p>Le consulta a L. Cordero sobre los planes de descontaminación: ¿Cómo puede ser abordado en zonas latentes? ¿Cómo superamos déficit de equidad y transversalidad?</p>
<p>David Sandoval</p>	<p>Realiza comentarios sobre presentación de V. Delgado con relación al poder que le quita la ley al MMA, la importancia de hablar de adaptación más que mitigación, la debilidad institucional de las regiones y los principios que sugiere añadir.</p>
<p>José Durana</p>	<p>Le consulta a L. Cordero con relación a la institucionalidad: ¿Cuál es su propuesta para generar un consenso que permita generar una buena política pública?</p> <p>Le consulta a C. Seebach, con relación a la participación acotada: ¿Cuánto puede afectar una normativa muy dura al capital y al empleo si es que no se considera adecuadamente la participación del sector privado en la gobernanza a desarrollar?</p>
<p>Alfonso de Urresti</p>	<p>Le consulta a V. Delgado sobre el principio de prevención y sobre descentralización: ¿Qué aspectos concretos sugiere sobre test de regresividad? ¿Qué otros aspectos sugieren aparte de darle más atribuciones al Gobernador?</p> <p>Le consulta a L. Cordero: ¿Cómo plantearía los gobiernos regionales? ¿Ha pensado en alguna fórmula para el manejo de cuencas?</p> <p>Le consulta a C. Seebach, sobre el atractivo de Chile para inversiones extranjeras y su comportamiento: ¿Qué opinión tiene al respecto? Sobre la sub-representación del sector, ¿qué piensa del Consejo Asesor?</p>
<p>Respuestas</p>	
<p>Verónica Delgado</p>	<p>Señala que en la mayoría de los países el agua está radicado en el MMA, es raro que su gestión esté a cargo del Ministerio de Obras Públicas (MOP). La misión es garantizar que el MMA lidere a la par del MOP la gestión del agua, de lo contrario, será imposible avanzar en sostenibilidad. Señala que, el PLMCC no contempla realmente un sistema de gestión integrada, pues ello implicaría que los tres pilares (ambiental, social y económico) se encuentren en equilibrio y que exista participación de todos los interesados. Sobre el retraso de normas, señala que es regresivo, no obstante, basta con modificar reglamentos o la ley 19.300 para hacer los trámites más cortos. Sobre el aporte de los ecosistemas, señala que lo estipulado en la NDC no está presente en el PLMCC y debería estar, así como el principio verde de sostenibilidad.</p>

<p>Claudio Seebach</p>	<p>Sobre el cierre de carboneras, señala que está ocurriendo porque las tecnologías lo permiten y porque Chile ha generado la mirada de largo plazo y la certeza jurídica. Es un proceso que está avanzando y que requiere condiciones habilitantes. Sobre la participación y la gobernanza, pensando en el Consejo de Sustentabilidad más que en el Comité Científico, cree que debería haber mayor presencia. Por otro lado, indica que se debe alinear el objetivo de reactivación económica verde con el de una inversión beneficiosa. Todo requiere de enormes procesos de inversión y certeza jurídica. Sobre las transnacionales, indica que han realizado grandes aportes con sus estándares internacionales, se puede aprender recíprocamente.</p>
<p>Luís Cordero</p>	<p>Señala que en Chile se ha diseñado un sistema de superposición para resolver problemas de transversalidad, lo que ha hecho más costosa la coordinación y ha desgastado al MMA. Son tema de gestión, ¿cuál es el objetivo de política pública de mediano y largo plazo al que debe responder el MMA? Si es administrar distintos instrumentos de distintas políticas, se eternizará y dependerá de cada gobierno. Además, se tratan los instrumentos como si todos los territorios fueran iguales, eso es porque se diseñan centralizadamente. Señala que es necesario dejar de ocupar herramientas de siempre para tratar problemas distintos. Esto en cuencas es clave, existen muchos diagnósticos en agua y cuencas, pero no se avanza sustancialmente en gobernanza, solo es pretensión. Para que el proyecto cumpla su propósito, resulta necesario ver cómo se van relacionando los distintos instrumentos, si es de forma distante, los sectores seguirán gobernando las áreas y seguirán las lógicas competitivas.</p>