



**UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**“CONAF Y EL TRÁNSITO HACIA UN  
SERVICIO NACIONAL FORESTAL”**

**SEMINARIO DE TÍTULO PARA OPTAR AL GRADO DE  
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y AL TÍTULO  
PROFESIONAL DE ADMINISTRADOR PÚBLICO**

Alumna

**VALENTINA VICTORIA MEJÍAS ZAPATA**

Profesor Guía

**MAURICIO RODRÍGUEZ RAMÍREZ**

Santiago, Marzo 2020

# ÍNDICE

RESUMEN.....	3
ABSTRACT.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
<b>CAPÍTULO 1: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>7</b>
1.1 Planteamiento del tema de investigación.....	7
1.2 Justificación del problema.....	8
1.3 Pregunta de investigación.....	9
1.4 Metodología.....	9
1.5 Instrumentos utilizados para el estudio.....	9
1.6 Planteamiento de objetivos.....	10
1.7 Fuentes de información.....	11
<b>CAPÍTULO 2: MARCO TEORICO.....</b>	<b>11</b>
2.1 Marco conceptual.....	11
2.3 Marco histórico institucional.....	19
2.3 Marco normativo.....	26
<b>CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECOPIADA.....</b>	<b>42</b>
CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES.....	58

## RESUMEN

Chile es un país que presenta una gran cantidad de recursos vegetacionales a lo largo de todo su territorio, lo cual presenta la necesidad de administrar y gestionar los bosques en todas las regiones del país, además de protegerlos y preservarlos a través de políticas forestales. De esto está encargada la Corporación Nacional Forestal, la cual actualmente es una institución de derecho privado.

Es por esto, que la presente investigación está enfocada en el análisis del proceso de transformación de la Corporación Nacional Forestal, dependiente del Ministerio de Agricultura, la cual se encuentra realizando las tramitaciones para ser un Servicio Nacional Forestal descentralizado y de derecho público.

Para estos efectos, la investigación será de carácter cualitativo y se realizará un análisis documental para realizar la comparación entre la entidad de derecho privado que es actualmente CONAF, en contraste con el servicio público que pretende llegar a ser. De modo que se identificarán los factores que incidieron en este proceso de cambio, determinando así las ventajas y desventajas de la transformación.

**Palabras clave:** CONAF, servicio público, entidad de derecho privado, institucionalidad pública, potestades públicas.

## **ABSTRACT**

Chile is a country that has a big variety of vegetative resources, all throughout its territory, which arises the need to manage and handle the woods in every region of the country, it is also important to protect and preserve them applying forest policies. The institution that is in charge of all these things is Corporacion Nacional Forestal which is currently a private entity.

This research is focused in the analysis of the change process of Corporacion Nacional Forestal, that depends on the Ministerio de Agricultura, which is conducting all the legal procedures to become a decentralized and public entity.

The research has a qualitative nature and it also provides a documental analysis, this will help with the implementation of a comparison between the private entity that is CONAF nowadays and the public service it aims to be. This way, the researcher will identify the factors the come into play in the changing process, determining the advantages and disadvantages of the transformation.

**Key words:** CONAF, public service, private entity, public institutionalidad, public powers.

## INTRODUCCIÓN

El interés de investigar a la Corporación Nacional Forestal de Chile (CONAF) y su proceso de transformación hacia un Servicio Nacional Forestal, surge a partir de la incertidumbre de conocer cuáles son los motivos que hicieron que esta corporación fuera privada, y cuáles son los incentivos para crear una nueva entidad de derecho público. Asimismo, otro factor importante que llevó a realizar este estudio es la relevancia que tiene la institución a nivel de protección y desarrollo forestal, debido a que su objetivo es preservar y contribuir a la conservación, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales y áreas silvestres protegidas del país (CONAF 2019), siendo de gran necesidad hoy en día, ya que según estadísticas de la misma corporación, en el año 2018 fueron más de 7000 los incendios forestales registrados y controlados por CONAF, por lo que la necesidad de un cambio a lo público podría recaer en este punto. Por otra parte, también es de gran interés saber el por qué del estancamiento de esta y otras leyes en el parlamento.

El objetivo principal que persigue esta investigación es analizar el proceso de transformación de la CONAF y sus consecuencias, para ello se distinguirán las facultades que posee actualmente la corporación, y se realizará una comparación con las que posiblemente podría adquirir si pasa a ser Servicio Público, para por último realizar una evaluación sistemática del cambio a través de un análisis FODA (Fortalezas - Oportunidades - Debilidades - Amenazas), que determinará los beneficios del traspaso de privado a público, y de este modo lograr identificar los factores tanto externos como internos que incidieron en la decisión de transformación, así como las estrategias que podría realizar la institución.

La metodología utilizada será de carácter cualitativo, teniendo un alcance exploratorio. La recolección de la información será a través de un análisis documental, brindando así todos los datos necesarios para responder las dudas que surgen a partir de esta investigación: ¿Qué factores incidieron en esta decisión de traspasar este ente privado a público? ¿Será beneficioso el cambio para la institución y para la ciudadanía? ¿Por qué se fundó esta corporación como privada?, a partir de esto es que surgen ciertas limitantes debido a que el proceso aún no se concluye, vale decir que la investigación está hecha en base a la suposición de que la Corporación se transforme en entidad pública.

La estructura del trabajo está dividida en tres capítulos: en el Capítulo 1 se presentará la Metodología empleada en la investigación, se planteará y justificará el problema, la pregunta de investigación, los objetivos, como también los instrumentos y fuentes utilizadas para el estudio.

En el Capítulo 2 se presentará el Marco Teórico a modo de tener toda la información relevante para el análisis de los datos, este estará subdividido en un Marco Conceptual, un Marco histórico institucional de la CONAF y un Marco normativo relacionado a las leyes y decretos que rigen actualmente la Corporación.

Posteriormente, en el Capítulo 3 se expondrá el análisis de los datos recopilados a lo largo de toda la investigación. Lo anterior, a través de tablas comparativas y un análisis FODA, para finalmente en el último capítulo dar a conocer las conclusiones que surgieron a partir del estudio.

# **CAPÍTULO 1: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

## **1.1 PLANTEAMIENTO DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN**

En Chile la degradación de la tierra, la desertificación y la sequía, inciden directamente en la vulnerabilidad del país ante los impactos del cambio climático. Se estima que alrededor del 79% del país presenta riesgos de degradación ya sea en categoría leve, moderada o grave. En cuanto a la desertificación, se presenta en cerca del 22% de su territorio, donde la principal causa ha sido históricamente la erosión de los suelos producto de la deforestación de los terrenos forestales, el sobrepastoreo, el uso agrícola de suelos forestales y el uso inadecuado del riego. En el caso de la sequía, alcanza el 72% de la superficie nacional (Universidad de Chile, 2016).

Debido a los problemas medioambientales que se vienen presentando cada vez más frecuentemente en el mundo, tales como la deforestación la cual conlleva a otros problemas como sequías, que además aumentan la probabilidad de incendios forestales y la mala calidad del aire, es que se hace necesario replantear ciertas políticas medioambientales tanto a nivel mundial como nacional, a modo de combatir y prevenir mayores desastres naturales. En consecuencia, surge la necesidad de realizar estudios a las instituciones con las que cuenta Chile actualmente para prevenir y combatir los problemas mencionados anteriormente.

La presente investigación está enfocada en el caso de la Corporación Nacional Forestal, institución reconocida a nivel mundial por sus diversas actuaciones combatiendo incendios, protegiendo y conservando bosques. Entidad que a pesar de realizar buenas gestiones forestales, los objetivos de los últimos años han ido orientados hacia la creación de un Servicio Nacional Forestal, este proceso de cambio está relacionado a diversos factores, por lo que cabe preguntarse: ¿Cuáles son los factores que inciden para que esta corporación pase a ser servicio público? ¿Será más eficiente un servicio público que una corporación? ¿Cuáles serán las posibles consecuencias que traerá consigo este cambio?

## 1.2 JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

A causa de que los bosques son una de las principales fuentes de beneficios para la vida humana, ya que contribuyen al desarrollo económico y más importante aún, son el mayor repositorio de la diversidad biológica que tiene nuestro planeta, además de contribuir a la conservación del suelo y los recursos hídricos, es que desempeñan un papel fundamental a la hora de enfrentar el cambio climático. Por esto y por todos los casos de incendios forestales que se presentan tanto a nivel nacional como internacional, es que surge el interés realizar un estudio a la entidad de derecho privado CONAF, ya que esta institución es la encargada de proteger los recursos vegetacionales por lo que administra las Áreas Silvestres Protegidas (ASP), además previene y controla los incendios forestales.

Actualmente se encuentra en tramitación el Proyecto de Ley que crea el Servicio Nacional Forestal, el cual será el reemplazo de CONAF realizándose una transformación desde lo privado a lo público, a partir de esto resulta interesante analizar este proceso ya que históricamente se han realizado los esfuerzos por crear un Servicio de esta índole y no se han podido concretar hasta la actualidad. Fue en el año 2017, cuando la ex presidenta Michelle Bachelet envió un mensaje a la Cámara de Diputados para iniciar el Proyecto de Ley que crea el Servicio Nacional Forestal y modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el cual aun estando en el año 2020 se encuentra en tramitación en el Senado.

En virtud de lo anterior, resulta conveniente y relevante conocer el cambio en las facultades que posee la CONAF, evaluar si el cambio será beneficioso para la institución y para la población y si es que ayudará a resolver los problemas de mejor manera que se presentan actualmente a nivel nacional, en las áreas de su competencia.

Los resultados de la investigación proporcionarán antecedentes para conocer si sería realmente oportuno que la Corporación pasara a ser pública, saber por qué se ha impedido esta transformación y al mismo tiempo conocer la intencionalidad del cambio. De este modo, el estudio puede ser un aporte indirecto a la protección de los bosques, y ayude a quienes tengan que tomar la decisión del traspaso. Para finalmente ser un aporte académico para que los y las chilenas se informen a través de un estudio claro respecto a

qué está sucediendo con la administración de estos espacios tan importantes para la sociedad, tanto en el mundo rural como en la ciudad.

### **1.3 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

¿Qué consecuencias traería consigo el cambio de la institucionalidad de CONAF a SERNAFOR?

### **1.4 METODOLOGÍA**

La investigación tiene un alcance exploratorio ya que el tema a estudiar no ha sido anteriormente abordado, por lo que se sacarán nuevas conclusiones al respecto. Sin embargo, el estudio también tendrá un alcance descriptivo, ya que se las características de dos tipos de instituciones serán comparadas y se describirán tal cual son, a través de un análisis documental.

El enfoque de estudio utilizado en la presente investigación es de carácter cualitativo, ya que esta busca proporcionar profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas. También aporta un punto de vista “fresco, natural y completo” de los fenómenos, así como flexibilidad (Roberto Hernández Sampieri, 2014). Se espera comprender la realidad de un determinado proceso de transformación a través de un estudio de caso realizando una comparación de diferentes variables que se observan en CONAF, y que deberían estar presentes en el nuevo servicio público SERNAFOR. Por lo tanto, el diseño de la investigación es no experimental ya que se llevará a cabo sin intervenir en el proceso, realizando una observación de la transformación de CONAF.

### **1.5 INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA EL ESTUDIO**

Los expertos en investigación sugieren que se utilicen cuatro elementos para evaluar una fuente: autenticidad, credibilidad, representatividad y significado. (Scott, John, 1990 y Scott, John 2006), es por esto que para la recolección de la información del estudio se acudió a documentos oficiales a través de una revisión documental estructurada a través de matrices, desde los cuales se pueden inferir distintas aristas para la investigación. A partir de este método de recolección de información, se podrá generar un análisis más objetivo de la información debido a que son instrumentos de primera fuente que permitirán además realizar las comparaciones necesarias para responder a los objetivos del presente estudio.

En función de lo anterior, fueron dos los documentos escogidos como fuente principal de la recolección de la información, estos son los estatutos que rigen actualmente a la CONAF y el Proyecto de Ley que Crea el Servicio Nacional Forestal y modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el cual se encuentra en el Senado. Sin embargo, es importante extraer desde otros medios, información complementaria como lo son libros de la biblioteca de CONAF, entrevistas a especialistas, preguntas por la página de OIRS CONAF y los informes de la cámara de diputados y del senado, a modo de revisar el historial de la tramitación y en qué estado se encuentra actualmente, entre otras fuentes oficiales.

### **1.6 PLANTEAMIENTO DE OBJETIVOS:**

Para esclarecer qué pretende conseguir esta investigación, y qué espera resolver a partir del análisis de la información obtenida, es que se establecieron los siguientes objetivos:

#### **1.6.1 OBJETIVO GENERAL:**

- Describir y analizar el proceso de transformación de la CONAF hacia un ente de derecho público, el Servicio Nacional Forestal, SERNAFOR.

#### **1.6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

- Describir las facultades y atribuciones que tiene actualmente la Corporación Nacional Forestal.
- Comparar la ley que crea a CONAF con el Proyecto de Ley que crea el Servicio Nacional Forestal.
- Realizar una evaluación sistemática respecto al cambio de CONAF a servicio público a través de un análisis FODA.
- Identificar los factores que inciden en la decisión de la transformación de CONAF.

## **1.7 FUENTES DE INFORMACIÓN**

Debido a que el objetivo general de este estudio es analizar la transformación de la CONAF hacia servicio público, los documentos analizados en este trabajo además de ser imprescindibles son oportunos para la investigación, ya que permiten interpretar la realidad del estudio del fenómeno en cuestión directamente a través de una revisión documental.

Para este caso se realizará la comparación de lo que es actualmente CONAF con lo que pretende llegar a ser, por lo que resulta conveniente hacer el contraste entre la Ley N° 18.348 que crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables, que rige actualmente a la CONAF y el Proyecto de Ley que crea el Servicio Nacional Forestal y modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Estos documentos son originales y oficiales, lo que permiten la viabilidad y credibilidad del estudio. Además de estas, es necesario recurrir otras fuentes de información complementaria como lo son los informes de la cámara de diputados y el senado, entre otras fuentes primarias de la información.

## **CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO**

A modo de contextualizar y brindar un mayor entendimiento respecto a los conceptos que serán utilizados en la presente investigación, se expondrá detalladamente la información necesaria para realizar el posterior análisis de esta. Para estos efectos, el capítulo se dividirá en tres secciones, en primer lugar, se realizará un marco conceptual, luego un marco histórico institucional, para finalizar con un marco normativo.

### **2.1 MARCO CONCEPTUAL**

#### **- CORPORACIÓN**

Para los fines que persigue esta investigación, es de gran relevancia determinar qué es una corporación, esta es una “Persona jurídica, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente. Son de

beneficencia pública, deben ser aprobadas por el Presidente de la República.” (Diccionario de Administración Pública Chilena, 2002)

Por tanto, la CONAF al ser corporación también es una persona jurídica y éstas se definen como “Entidades públicas y privadas que se constituyen legalmente ante el Estado, con ciertos derechos y obligaciones. Las personas jurídicas de derecho público representan a la autoridad en sus funciones administrativas (municipalidades, ministerios, etc). “Las personas jurídicas de derecho privado son de dos tipos: las que tienen fines de lucro se llaman sociedades civiles y comerciales, y las que no persiguen ganancias, son las corporaciones y fundaciones” (Comisión para el mercado financiero, 2019) Por ende, la CONAF actualmente es una Corporación y persona jurídica de derecho privado, la cual no persigue fines de lucro.

#### - **CONAF**

CONAF son las siglas de la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables, corporación que actualmente es una entidad privada, dependiente del Ministerio de Agricultura. Esta corporación, funciona como un servicio público pero aún se consolida como tal, por lo que cabe preguntarse ¿por qué una corporación privada realiza labores públicas y responde a un ministerio?

La Corporación Nacional Forestal, es una entidad que nace como persona jurídica de derecho privado en consecuencia de la transformación de la Corporación de Reforestación (COREF), que ya era una entidad de derecho privado, a través de la modificación de los estatutos de esta misma, mediante decreto del 19 de abril de 1973.

La misión de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) es de contribuir al desarrollo del país a través del manejo sostenible de los ecosistemas forestales y de los componentes de la naturaleza asociados a éstos, la que se alcanzará mediante el fomento, el establecimiento, restauración y manejo de los bosques y formaciones xerófitas; el aumento del arbolado urbano; la mitigación y adaptación de los efectos del cambio climático; la fiscalización de la legislación forestal y ambiental; y la protección de los recursos vegetacionales y la administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, para las actuales y futuras generaciones.

Las líneas de acción que tiene la Corporación son:

1.- Fortalecimiento y mejoramiento institucional, a través del proyecto de ley que permita la creación de la CONAF Pública, una institución más moderna, cercana, eficiente y eficaz.

2.- Fomento, protección y desarrollo sostenible del recurso forestal para generar bienes y servicios, propendiendo a la forestación, restauración y recuperación de los bosques, formaciones xerofíticas y los componentes de la naturaleza asociados a estos, aportando al desarrollo económico, ambiental y social del país, mediante la fiscalización y monitoreo del uso del suelo, establecimiento y manejo de bosques plantados, nativos y otros recursos vegetacionales, y el resguardo fitosanitario de los mismos.

3. Desarrollo y conservación de las áreas silvestres protegidas, cuyo objetivo es modernizar, fortalecer la gestión, administración e infraestructura del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), mediante la implementación de instrumentos de protección y conservación del patrimonio natural y cultural, contribuyendo a preservarlo para ponerlo a disposición de las actuales y futuras generaciones, garantizando el acceso universal.

4. Prevención y control de incendios forestales, cuyo objetivo es reducir el riesgo de ocurrencia a través de la incorporación de tecnología de punta a los planes de prevención y combate de incendios, y así también incentivar un cambio cultural en la sociedad a través de la educación, considerando los nuevos escenarios que ha provocado el fenómeno del cambio climático en nuestro país, generando alianzas público-privadas con todos los actores involucrados.

Actualmente, la CONAF cumple la función de Servicio Forestal de Estado, incluyendo la administración y fiscalización de las leyes forestales, el fomento de las plantaciones, el combate de incendios forestales y la administración de las áreas silvestres protegidas. Con el objetivo de “contribuir a la conservación, incremento manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país”. (CONAF, 2019).

Para cumplir el objetivo anterior, la Corporación recibe aportes fiscales que son considerados dentro de la Ley de Presupuestos del Sector Público en la partida N°13 del Ministerio de Agricultura, en el año 2019 el presupuesto asignado fue de \$90.054.741,

considerándose uno de los más altos de la historia de CONAF. Sin embargo, el presupuesto asignado para el año 2020 aumentó a \$ 94.320.180.

- **Figura 1:** Evolución presupuesto CONAF



(Fuente: extraído de Biblioteca del Congreso de Chile, Presupuesto de la Nación <https://www.bcn.cl/presupuesto/periodo/2019/partida/13/capitulo/05>)

Como se puede ver en la figura 1, a lo largo de los años los ingresos fiscales otorgados a la Corporación Nacional Forestal de Chile han ido aumentando al igual que el Presupuesto General de la Nación.

El capítulo 05 designado para la Corporación Nacional Forestal, está distribuido en programas por lo que el presupuesto asignado a CONAF está dividido de la siguiente forma por los distintos motivos e iniciativas para las cuales requiere recursos:

- **Tabla 1:** Distribución Presupuesto CONAF

Nombre programa	Monto en miles de pesos
Programa de Arborización Urbana	\$1.507.457
Gestión Forestal	\$21.134.710
Áreas Silvestres Protegidas	\$15.324.263
Programa de Manejo del Fuego	\$32.125.307
Corporación Nacional Forestal	\$19.963.004

(Fuente: extraído de Biblioteca del Congreso de Chile, Presupuesto de la Nación <https://www.bcn.cl/presupuesto/periodo/2019/partida/13/capitulo/05>)

Es importante esclarecer que la CONAF oficialmente sólo recibe aportes fiscales, con los cuales financia su funcionamiento y los distintos programas mencionados anteriormente, debido a esto es que la evolución ha sido significativa a lo largo de los años. La mayor cantidad de sus recursos está destinada al Programa de Manejo del Fuego con \$32.125.307, de lo cual se desprende que el principal enfoque y objetivo que tiene la Corporación está directamente relacionado al combate de los incendios que afectan a los bosques y formaciones xerofíticas de Chile.

La CONAF actualmente, es dirigida por un Director Ejecutivo, don José Manuel Rebolledo, y tiene la misión de contribuir al desarrollo del país a través del manejo sostenible de los ecosistemas forestales y de los componentes de la naturaleza asociados a éstos, la que se alcanzará mediante:

- El fomento, el establecimiento, restauración y manejo de los bosques y formaciones xerofíticas
- El aumento del arbolado urbano
- La mitigación y adaptación de los efectos del cambio climático
- La fiscalización de la legislación forestal y ambiental
- La protección de los recursos vegetacionales y la administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, para las actuales y futuras generaciones.

La CONAF tiene oficinas y agencias en todas las Regiones y Provincias del País, administra un total de 100 Áreas Silvestres Protegidas del Estado, entre Reservas Nacionales, Parques Nacionales y Monumentos Naturales, que suman 14,56 millones de ha. y trabajan en ella más de 1.800 personas, que se desempeñan como profesionales, técnicos/as, guardaparques, administrativos/as y auxiliares en las labores de fomento de la actividad forestal, guardería de áreas silvestres protegidas, prevención y combate de incendios forestales, educación ambiental, administración y fiscalización de la legislación forestal y administración en general (CONAF,2019).

La unidad de trabajo para combatir los incendios forestales se llama Brigada de Combate de Incendios Forestales, o Brigada Forestal, conformada por los brigadistas y organizada, en general, con un Jefe de Brigada, dos Jefes de Cuadrilla y seis a siete Brigadistas por cada Cuadrilla. (CONAF, 2019)

## - INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA

Por otra parte, es importante conocer la perspectiva de la orgánica institucional en la que está inmersa la CONAF, para comprender la motivación al cambio a servicio público, a pesar de consolidarse como un ente privado depende directamente de la administración y recursos del estado ya que como se mencionó anteriormente es dependiente del Ministerio

de Agricultura. Es por ello, que a continuación se describirán y relacionarán conceptos relevantes que se vinculan a estas materias, lo cual servirá para el posterior análisis.

Antes que todo, hay que revisar holísticamente donde se encuentra situada la Corporación Nacional Forestal, es decir, dentro del estado. Weber define al Estado de la siguiente manera: “Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del “derecho” a la violencia.” Es decir, que el estado tiene la capacidad y la legitimidad de utilizar como herramienta la violencia para someter, por ejemplo, a la ciudadanía al cumplimiento de leyes. En este caso en particular, el estado en Chile es presidencialista y unitario y puede sancionar el incumplimiento de la normativa forestal.

Al ser una corporación dependiente del Ministerio de Agricultura, es al mismo tiempo una herramienta que tiene esta institución, debido a que el Ministerio está encargado de fomentar, orientar y coordinar la actividad silvoagropecuaria del país. De acuerdo con el Decreto Ley 294 de 1960, “su acción estará encaminada, fundamentalmente, a obtener el aumento de la producción nacional, la conservación, protección y acrecentamiento de los recursos naturales renovables y el mejoramiento de las condiciones de nutrición del pueblo”. En función de esto es que cabe señalar que los lineamientos estratégicos de este ministerio están enfocados en el desarrollo económico de los distintos sectores. Estos lineamientos son la expresión de los logros que se espera que el Ministerio y sus Servicios alcancen en el mediano plazo, los cuales específicamente son: Modernización y nuevas tecnologías en la agricultura; Desarrollar al máximo el potencial del sector forestal; Mejorar la calidad de vida del mundo rural; Cuidar el agua; Mayor y mejor integración al mundo; Fortalecer las empresas familiares rurales; Mejorar la transparencia y gestión; y Mejorar la competitividad de las pymes agrícolas.

La Institucionalidad Forestal Pública Chilena es representada por dos organismos pertenecientes al Ministerio de Agricultura; La Corporación Nacional Forestal (CONAF) y el Instituto Forestal (INFOR), este instituto también es una entidad de derecho privado y fue creado en 1965. El Instituto tecnológico del Estado de Chile, adscrito al Ministerio de

Agricultura, es el que tiene como misión crear y transferir conocimientos científicos y tecnológicos de excelencia para el uso sostenible de los recursos y ecosistemas forestales, el desarrollo de productos y los servicios derivados y la generación de información relevante para el sector forestal, en los ámbitos económico, social y ambiental.

La CONAF hoy en día, pretende pasar a ser un servicio público como tal, por lo que se hace necesario definir qué es un servicio público. Según la Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua, colaborando con el Presidente de la República en su tarea de gobierno y administración. Se crean y configuran por ley simple, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

A partir de esta definición, la corporación actúa como servicio público, sin embargo, no tiene la legalidad necesaria para realizar adquirir mayores facultades públicas, debido a que desde sus inicios se consolidó como una entidad de derecho privado. Para estos efectos, se diferenciará del derecho público:

Los actos jurídicos de Derecho Público y Derecho Privado están formados por los mismos elementos y en el fondo por el mismo carácter. Pero la sanción de Derecho Público y la sanción de Derecho Privado no pueden existir en las mismas condiciones; la realización de una situación de Derecho Público no puede ser obtenida de la misma manera que la de una situación jurídica de Derecho Privado. En eso únicamente consiste la diferencia entre Derecho Público y el Derecho Privado. (Rabasa, E. (2008) Consideraciones de Hans Kelsen sobre Derecho Público y Derecho Privado, en sus obras "Teoría pura del Derecho" y "Teoría del Derecho del Estado")

Por lo tanto, existe una estrecha línea entre las entidades públicas y las entidades privadas, que está delimitada a partir de las relaciones de subordinación entre las partes involucradas, lo anterior debido a que el estado ejerce sus potestades a través de lo establecido en las leyes públicas, por lo tanto puede sancionar o limitar el actuar de las entidades públicas, en cambio el derecho privado establece una relación simétrica entre los particulares, por lo que no es tan limitado como el sector público.

Tal como lo menciona la Ley N°18.348 la Corporación será una institución autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida y que se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura. Por lo que, tal como opera hasta ahora, la CONAF funciona como un órgano estatal, con limitadas atribuciones públicas, pero sigue siendo una corporación de derecho privado. Atendiendo las urgencias provocadas por el cambio climático y las altas temperaturas, este cambio resulta clave pues no se pueden entregar más atribuciones al organismo si es que no cambia su estatus.

## **2.2 MARCO HISTÓRICO INSTITUCIONAL**

Como se mencionó anteriormente, la Corporación Nacional Forestal (CONAF) es una entidad de derecho privado que nace de una modificación de los estatutos de la antigua Corporación de Reforestación mediante Decreto del 19 de abril de 1973 (publicado en el Diario Oficial el 10 de mayo del mismo año), bajo el Gobierno de Don Salvador Allende Gossens, con el objetivo de “contribuir a la conservación, incremento manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país”. (CONAF, 2019). Para los propósitos del estudio, la historia de esta institución, las causales de la creación de esta institución como privada, y el contexto del país donde se creó, son de gran relevancia para comprender el tránsito hacia un servicio público y así responder a los objetivos planteados. La necesidad de crear un Servicio Público Forestal se remonta desde el período de la Independencia, la incorporación de Chile al comercio internacional durante los primeros años de República, intensificó la explotación de los bosques ya sea por su utilización como combustible y madera en las actividades mineras, o directamente su eliminación para despejar terrenos propicios para desarrollar la agricultura y la ganadería. (Benavides, Cabaña, & Pizarro, 2013)

El contexto social de esa época no visibilizaba a los bosques como un recurso de utilidad pública, tanto por parte del Estado, como de las elites del país y del común de la población, por el contrario se tenía una noción de que la naturaleza era inútil, un estorbo u obstáculo para el desarrollo de las actividades económicas de la época. Por esto, se comenzó a generar una explotación indiscriminada a través de la tala y quema de los bosques del país, instalándose así fuertemente discusiones dentro de la opinión pública. Como respuesta a estas preocupaciones, el 15 de julio de 1871 se promulgó una ley para controlar y limitar la explotación de los bosques, ley que derogaba los “Denuncios de bosques”, vigentes aún en las Ordenanzas de Minas y que venían desde la Colonia. Esta ley no fue bien acogida,

por lo que durante el gobierno de Federico Errázuriz se promulgó la Ley sobre la Corta de Bosques, el 13 de Julio de 1872 y el “Reglamento Sobre Corta de Bosques” el 3 de mayo de 1873. (Benavides, Cabaña, & Pizarro, 2013) No obstante lo anterior, ambas leyes fueron ineficaces ya que no existía una institución estatal que fiscalizará el cumplimiento de estas normas, considerándose así el primer momento de la historia en que se requería necesariamente un Servicio Público que se dedicara al área Forestal.

A partir de esto, se comenzaron a demandar soluciones para que el Estado tomara una posición más enérgica con respecto a la situación forestal del país, consolidándose, así como la primera iniciativa concreta por parte del Estado Chileno, la promulgación de la primera Ley de Bosques a través del Decreto Ley N°656 de 1925, modificada en el año 1931 mediante Decreto Supremo N°4.363 del Ministerio de Tierras y Colonización.

Después de un largo proceso de toma de conciencia, surge la necesidad de realizar acciones directas para conservar los recursos forestales y la vida silvestre del país. Específicamente en la década de los 60 en la Región del Libertador Bernardo O’Higgins es que surge la idea de recuperar terrenos degradados mediante la reforestación y de este modo incorporarse en la economía de la zona. El “Plan Colchagua” como se denominó la iniciativa de reforestación, fue un éxito y demostró que la actividad forestal era una gran ayuda para la economía de la zona, la cual podría replicarse en las distintas regiones del país.

Fue en esta misma década que a través del Decreto con Fuerza de Ley N°294 se estableció la Ley Orgánica para el Ministerio de Agricultura, que radicó definitivamente en esta Secretaría de Estado la protección de todos los recursos naturales renovables y la aplicación de la Ley de Bosques. (Benavides, Cabaña, & Pizarro, 2013) Al mismo tiempo, se formuló el Programa Nacional de Reforestación junto con la creación de la División Forestal del SAG y el Departamento Forestal de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), surgiendo también la necesidad de administrar los Parques Nacionales y Reservas Forestales. Por otra parte, también fue necesario tomar medidas frente a los incendios que pudiesen atacar los bosques, parques y reservas por lo que se hizo el Programa Nacional de Prevención y Combate de los Incendios Forestales.

A pesar de que en esa época existían instituciones con atribuciones forestales para asumir la ejecución del Plan Nacional de Reforestación, no había ninguna que tuviera atribuciones exclusivas al respecto, por lo que se vio complejizada su aplicación. Teniendo esa dificultad en cuenta, es que en el momento que se anunció la ejecución del Plan, también se informa del envío al Congreso Nacional de un Proyecto de Ley Forestal de “Conservación, Protección y Acrecentamiento de los Recursos Forestales del País” durante el año 1966. (Benavides, Cabaña, & Pizarro, 2013).

El objetivo de esta Ley Forestal fue crear una política coherente y compacta para el sector forestal, donde se consideraba la organización de los bosques, su conservación y explotación, así como las instituciones encargadas de tales funciones. Lo anterior, a través de la formación de un Patrimonio Forestal del Estado constituido por los Parques Nacionales, los Bosques Nacionales (sujetos a explotación forestal) y los Viveros Fiscales. Además para la implementación de esta ley se propuso la creación de un Consejo Nacional Forestal, un Servicio Nacional Forestal (SENAFOR), un Instituto Nacional Forestal (INFOR) y una Empresa Nacional de Bosques (ENABO), a modo de potenciar el sector forestal por medio de instituciones con potestades públicas, que tuviesen atribuciones en un amplio espectro para así consolidar una política forestal coherente. Sin embargo, este proyecto no logró ser aprobado debido a que, por un lado, los partidos conservadores y propietarios de la tierra impugnaron la facultad del Estado de expropiar terrenos para la conformación del Patrimonio Forestal y, por el otro, los partidos Comunista y Socialista cuestionaron los incentivos concretos que se le otorgaban a los pequeños propietarios y su producción. Finalmente, también causó controversia la propuesta de que todos los productores que tuvieran utilidades mayores a dos sueldos vitales anuales tuviesen que entregar anualmente entre el 5 y el 10% sus utilidades al Fondo Forestal Nacional.

En este contexto, buscando canalizar todos los esfuerzos forestales que se habían realizado anteriormente, el 13 de Mayo de 1970 se crea la Corporación de Reforestación (COREF), bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva, esto nació como una iniciativa conjunta del SAG e INDAP, quienes advirtieron el problema de que el Plan Nacional Forestal establecía como mecanismo de reforestación Convenios de Reforestación entre el Fisco y particulares, pero al no ser aprobada la Ley Forestal mencionada en el párrafo anterior, no se pudieron concretar esas entidades públicas que estarían encargadas de representar al fisco en estos convenios. Por lo que surgía la necesidad de crear una institución rápidamente, que fuera ágil y que pudiera firmar por su cuenta los convenios,

que canalizara los recursos y que pudiera vender y comprar. Por lo que se decidió generar un convenio entre el SAG e INDAP, el cual creó una persona jurídica de derecho privado que se denominó Corporación de Reforestación, siendo estos dos organismos los que entregaban los aportes financieros para su funcionamiento. Debido a que había fracasado el Proyecto de Ley Forestal, el Servicio Forestal y el Plan Quincenal de Reforestación, esta fue una maniobra que en ese momento fue muy oportuna y de gran provecho. Consolidándose de este modo, la primera institución encargada de las problemáticas forestales del país, siendo su principal objetivo “contribuir al incremento, conservación, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país”.<sup>1</sup>

Esta institución nacida en mayo de 1970 existió hasta agosto de 1972, exhibiendo sus limitantes lo suficiente como para hacer necesario un cambio en sus estatutos y generar una nueva institucionalidad, la principal limitante que presentó la COREF fue que se generaron duplicidad de funciones con otros organismos como el SAG, INDAP, CORA e INFOR, tanta fue la descoordinación que en ocasiones se duplicaron esfuerzos realizando los mismos trabajos en distintas instituciones o, al contrario, por la duplicidad de funciones ninguna institución ejecutaba sus tareas, generando una parálisis de las labores desde los distintos sectores con atribuciones forestales. Por lo que se hizo imperativo refundar la institucionalidad para generar un organismo que respondiera a la totalidad de las necesidades del sector forestal de forma unitaria y eficiente.

En consecuencia, en el gobierno de Salvador Allende, nuevamente se intentó impulsar la generación de una política forestal a través de un proyecto de Ley Forestal. El cual tenía como objetivo principal “compatibilizar el desarrollo sectorial con el equipamiento de infraestructura económica y social”<sup>2</sup> Este proyecto partía de las consideraciones que anteriormente se habían propuesto en el gobierno de Eduardo Frei Montalva, configurándose también un Patrimonio Público Forestal Inalienable. Las instituciones pensadas para la administración de esta política eran la Dirección de la Administración Forestal, la cual proponía la creación de un Registro Nacional de Industrias Forestales y el Servicio Nacional de Montes, el cual pretendía sustituir a la COREF, teniendo como

---

<sup>1</sup> Chile, Notaría de Arturo Carvajal Escobar, Estatutos Corporación de Reforestación, 2 de febrero de 1970. Ver artículo tercero sobre los objetivos.

<sup>2</sup> Proyecto de Ley Forestal, Unidad Popular, artículo 2°

funciones las mismas que habían sido previstas para el Servicio Nacional Forestal en el Proyecto de Ley presentado bajo la administración de Eduardo Frei Montalva.

A pesar del nuevo esfuerzo presentado por el Gobierno de Salvador Allende, el contexto político y social de ese período no permitió que se aprobaran los proyectos de ley debido al requisito para la aprobación de estos, ya que debía existir la aprobación de la mayoría en el Congreso Nacional, lo que la polarización del mundo político de la época no permitió, por lo que se descartó el proyecto.

Ante la imposibilidad de aprobar las leyes, fue que a COREF se le realizaron cambios, buscando delimitar de mejor forma las funciones entre las distintas instituciones, además de incluir conceptos políticos, sociales y económicos que estuvieran en consonancia con los objetivos del citado gobierno. Así es como el día viernes 18 de agosto de 1972 nace la Corporación Nacional Forestal (CONAF), la cual permitió crear una organización debidamente estructurada a pesar del contexto político, que pudiera actuar de forma eficiente ante el desarrollo del sector forestal.

A solo cuatro meses de la creación de la CONAF el día 11 de septiembre de 1973 se produce el Golpe de Estado, lo que trajo una serie de consecuencias políticas, sociales y económicas que perduran hasta el día de hoy. La Dictadura Militar protegió, aseguró e incentivó la acción privada, a través de una serie de decretos. Augusto Pinochet privatizó los recursos naturales a través del traspaso de muchas empresas del estado a manos de los privados. Entre los decretos que siguen vigentes en la actualidad es el Decreto Ley N°701 de Fomento Forestal, del 28 de octubre de 1974. El objetivo de este decreto era impulsar el desarrollo forestal y el desarrollo industrial, principalmente a través de las papeleras. Como también combatir la erosión de los suelos sobre todo en las laderas de los cerros y riberas de ríos. Esta iniciativa otorgaba una bonificación de un 75% para las plantaciones de pinos y eucaliptus para incentivar la actividad forestal.

Este cuerpo legal identificó expresamente a CONAF como la institución que debía aprobar los planes de manejo forestal, otorgar el certificado de aptitud preferentemente forestal del terreno, generar la tabla de costos de forestación y, también, debía ser el organismo que fomentara entre los privados el interés por las plantaciones forestales. Por lo que a partir de este decreto le otorgó nuevas funciones públicas a la CONAF, centradas en el fomento,

control y fiscalización del sector. Perdiendo así la motivación de origen de la institución que era la forestación. Transformándose así en un facilitador del mundo empresarial ligado al sector forestal.

Una de las señales más evidentes del cambio de esencia de la CONAF fue representado a través de su periódico "LA CONAF", periódico que funcionaba como un núcleo informativo institucional, conectando a los trabajadores de CONAF a través de Chile, generando una comunicación fluida entre ellos, generando un discurso de compañerismo, con un fuerte discurso político que llamaba a mirar el futuro y a no "quedarse vuelto al pasado masticando el fracaso provocado por el deficiente manejo del recurso forestal de nuestra patria"<sup>3</sup>, sin embargo esto comenzó a perder sentido con las políticas gubernamentales impulsadas en la época y con mayor fuerza debido al DL 701, por lo que "LA CONAF" dejó de ser impreso y en su lugar se instauró "Chile Forestal", un periódico que intentó representar "todo el sector forestal, buscando abarcar tanto la iniciativa privada como la estatal. (Benavides, Cabaña, & Pizarro, 2013), convirtiéndose de esta manera, en un medio de comunicación para el sector forestal y fomentar su dimensión económica.

El día 5 de octubre de 1988 se realizó el plebiscito para decidir la continuidad de Augusto Pinochet en el poder, en el cual se decidió que no siguiera. En consecuencia se programaron elecciones presidenciales para volver a la democracia, en la cual salió electo Patricio Aylwin, quien asumió en marzo de 1990. Paralelo a esto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) advirtió la problemática que afectaba a los bosques chilenos, por lo que entre 1991 y 1994 se desarrolló un Plan de Acción Forestal (PAF) que pretendía realizar un diagnóstico de la explotación de los bosques para luego generar recomendaciones. Una de las principales conclusiones fue que "no ha existido una formulación de política integral, coherente y lógicamente construida; todos los gobiernos han tomado decisiones contingentes [...]"<sup>4</sup> Por lo que se hacía necesario la creación de un cuerpo legal forestal nuevo, sin embargo al verse CONAF limitada en labores de gestión, administración, fiscalización, entre otros instrumentos legales públicos, no se llegó a realizar.

---

<sup>3</sup> La CONAF, "editorial", Santiago, CONAF, N°3, Marzo 1974,P.3.

<sup>4</sup> PAF Chile, *Chile: análisis de la contribución forestal al desarrollo nacional*, Santiago, Diciembre, 1991. P5.

Posteriormente cuando asumió Eduardo Frei Ruiz-Tagle como Presidente de la República en el año 1994, incentivó la modernización del Estado en cuanto a sus procedimientos administrativos y también debido a las nuevas necesidades sociales que se expresaban en ese momento. En CONAF esto se vio reflejado por una modernización interna, donde se generaron estrategias como la visión, misión y objetivos, determinando las líneas de acción de la institución.

Al mismo tiempo se hacía necesario modificar el DL 701, principalmente la discusión estuvo centrada en la bonificación para los pequeños propietarios y el sector privado, la degradación de los suelos, la necesidad de incorporar nuevas especies a la bonificación (Sólo beneficia la plantación de Pinos Radiatas y Eucaliptus), y la modificación de la tabla de costos de acuerdo a realidades regionales.

Entre los años 1995 y 1999 CONAF estuvo a la cabeza de la negociación de tres leyes: La Ley de CONAF pública, la modificación del DL 701 y la Ley de Bosque Nativo, de las cuales sólo prosperó el Decreto Ley 701. Sin embargo, las otras dos leyes se mantuvieron en el debate hasta el día de hoy, en esa época mayoritariamente se pensaba en la producción, y la economía del país, sin considerar como patrimonio la riqueza natural de Chile, la gran cantidad de árboles nativos que crecían en el país. Ya que la Ley de Bosque Nativo no pudo ser aprobada, desde CONAF se elaboró un “Reglamento para el manejo del Bosque Nativo”, el cual fomentaba el manejo y, al mismo tiempo hacía hincapié en la regeneración de distintos árboles, sin embargo se mantenía la visión de que los bosques debían sí o sí ser explotados.

En el año 2008, después de una serie de intentos, se logró aprobar la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y el Fomento Forestal, la cual fue promulgada el 11 de julio de ese mismo año. El principal objetivo de esta ley es “la protección, la recuperación y el mejoramiento de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental”<sup>5</sup>

Después de varios años de generación de conciencia sobre la importancia de los árboles, de los bosques, de las áreas verdes, es que se ha considerado con mayor claridad la

---

<sup>5</sup> Chile, Ministerio de Agricultura, 2008, *Ley N°20.283: Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal*, 11 julio de 2008, artículo 1°.

necesidad de reforestar, de generar energías renovables, ya al borde de la crisis ambiental, se ha comenzado a hablar de sustentabilidad y protección.

A pesar de los intentos de pasar a ser un Servicio Público como tal, la CONAF aún se mantiene en una anomalía jurídica. Como lo remarcaba un profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Católica de Chile es, un verdadero "engendro jurídico", ya que es una corporación de derecho privado con atribuciones públicas otorgadas por leyes. O sea, es un ente privado que se rige por sus estatutos y por el Código Civil, con funciones públicas. Esto significa, por ejemplo, que los que trabajan en la CONAF no son funcionarios públicos regidos por el Estatuto Administrativo, sino que trabajadores a los cuales rige el Código del Trabajo. Por eso la CONAF tiene sindicatos, a diferencia del resto de los servicios públicos. El primer intento para regularizar la CONAF lo constituyó la Ley 18.362 de 1984, que creó el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (Snaspe). Sin embargo, dicha ley nunca entró en vigencia ya que estaba supeditada a que la CONAF adoptara el carácter de pública a través de la Ley 18.348 que creaba la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales Renovables, ley que tampoco ha entrado en vigencia.

Con ocasión del examen de constitucionalidad de la Ley de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal del año 2008, el Tribunal Constitucional llamó la atención sobre la anomalía de la CONAF como corporación de derecho privado, exhortando a la Presidenta Michelle Bachelet a corregir esta situación. Así lo declaró el Tribunal (rol 2024/2008): "Esta declaración exige a esta magistratura hacer presente a los poderes colegisladores la inconveniencia de la mantención de situaciones constitucionalmente anómalas como las aludidas y, especialmente en el presente caso, exhortar a S.E. la Presidenta de la República para que regularice la naturaleza jurídica de la Conaf, procediendo a la dictación del decreto supremo a que se refiere el artículo 19 de la Ley 18.348, publicada el año 1984, o empleando otro medio constitucionalmente idóneo que el Gobierno estime adecuado".<sup>6</sup>

Actualmente la ley continúa en tramitación, ya que en 2017 fue enviado el Proyecto de Ley a través de mensaje presidencial por la ex Presidenta Michele Bachelet hacia la Cámara

---

<sup>6</sup> Extraído en el año 2019 del Diario Pulso de la Universidad Católica de Chile.

de Diputados, en la cual el Proyecto se aprobó y se envió al Senado, en donde hasta la fecha no se ha avanzado en la aprobación de este Servicio.

## **2.3 MARCO NORMATIVO**

En algunas ocasiones el estado utiliza técnicas privadas para la realización de tareas específicas, como es el caso de la creación de la Corporación Nacional Forestal, entidad privada que se hace cargo de la política forestal de Chile y del fomento del desarrollo del sector. Sin embargo, no es la única entidad privada que ha sido creada desde la institucionalidad pública, este también ha sido el caso del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), el Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN), el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), entre otros.

(...) es decir, han sido creados por iniciativa pública, para el cumplimiento de una función administrativa. Se colige, en efecto, que revisados a la luz del criterio de organización, las corporaciones y fundaciones privadas creadas por iniciativa pública, integran o son parte de una Para- Administración dentro de la compleja estructura de la Administración del Estado actual. (Moyano, 2014)

Por lo que estas instituciones están dentro de la orgánica del estado como un paralelo privado dentro de lo público, ya que fueron creadas por iniciativas del Estado, sin embargo no poseen todas las facultades públicas necesarias para hacer más efectiva su labor.

La falta de una política forestal firme en Chile ha causado que no existan reales fiscalizadores de la escasa normativa que está implantada en este país, lo que permite que degraden gran cantidad de Bosques Nativos anualmente, y se reforeste en su gran mayoría con pinos y eucaliptus, lo que perjudica enormemente a la flora y fauna chilena. La normativa actual en Chile está enfocada principalmente en el desarrollo forestal, en cuanto se refiere a las empresas forestales que generan ganancias a partir de la forestación y deforestación de bosques. No existe un marco de acción participativo definido por el estado, y además se generan demoras en las discusiones legislativas que se refieren al sector forestal en general.

La ausencia de una política forestal explícita que cuente con instrumentos legislativos técnicos consensuados, hace que aún se trabaje solo en iniciativas aisladas, como lo son

el traspaso de CONAF a SERNAFOR, que de igual forma son importantes para el progreso en esta materia.

A continuación se realizará una revisión de la normativa que está vigente en Chile, la cual regula a la Corporación Nacional Forestal.

#### **- LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES**

Al realizar el traspaso de corporación a servicio se debe modificar la ley general de urbanismo y construcciones, por ende el cuerpo legal que contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares en las acciones de planificación urbana, urbanización y las construcciones, que se desarrollen en todo el territorio de la nación. (Artículo 1° y 2° LGUC). Ya que al estar todas las instituciones sometidas a las mismas leyes, se debe también velar porque todo tipo de planificación urbana se someta a las mismas condiciones mínimas que los distintos artículos establecen. En específico se modifica el decreto con fuerza de ley N°458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones, introduciendo el concepto de "zonas de interfaz urbano forestal" en los planes regionales de ordenamiento territorial y/o planes reguladores o seccionales.

#### **- LEY DE BOSQUES**

A lo largo de la historia forestal chilena, se registra como una de las primeras regulaciones el Decreto Ley N° 4.363 de 1931, del Ministerio de Tierras y Colonización, conocido como Ley de Bosques, esta ley fue creada para proteger y normar la tala de los bosques, reconociendo al mismo tiempo la importancia del recurso forestal desde el punto de vista ecológico, económico y social.

Este instrumento, marcó un precedente en materia de regulaciones y bonificaciones forestales, ya que el país comenzó a gestar una serie de iniciativas legislativas enfocadas a impulsar al sector forestal a través de la creación de instrumentos de fomento.

Al mismo tiempo, se vieron afectadas especies nativas del país, debido al mismo fomento de la forestación, por lo que los bosques nativos fueron los más afectados al no ser de crecimiento rápido ni efectivos en el sentido económico, por lo que se debió enfocar más en estos recursos naturales, promoviendo el manejo sustentable de estos.

#### - **DECRETO LEY N°701**

Este decreto fue creado en el año 1974, en el período en que Julio Ponce Lerou era el director de la CONAF, su objetivo fue impulsar el desarrollo forestal de Chile, estableciendo incentivos a la actividad forestal. Este decreto determinaba un sistema de bonificación de un 75% a las plantaciones forestales y exenciones tributarias, las que prioritariamente fueron especies de pino y eucaliptus, con el fin de abastecer a la industria forestal del país. De paso, estableció la obligatoriedad de reforestar los bosques explotados, y cláusulas de inexpropiabilidad de predios.

El D.L N°701 tuvo vigencia hasta 1996, sin embargo fue renovado en el año 1998 por el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle a través de la Ley N°19.561 por un periodo de 15 años (Ley N° 19.561), incorporando un tramo retroactivo desde el 1° de enero de 1996. Aunque el término del sistema de bonificaciones debería haberse producido el año 2010, el gobierno de Sebastián Piñera logró su renovación, esta vez por dos años (Ley N° 20.488). Esta Ley fue pasada en el Parlamento como prórroga al D.L. N° 701.

En octubre de 2012, Sebastián Piñera envió al Parlamento otro proyecto de ley que modificaba y extendía el D.L. N° 701 por 20 años (boletín N° 8603), iniciativa que ingresó por la Cámara de Diputados y fue aprobada en abril de 2013, pasando a segundo trámite al Senado. El estudio de este proyecto de ley en el Senado recayó en las comisiones unidas de Agricultura y Medio Ambiente, durante el mes de julio de 2013 estuvo abierto el plazo para indicaciones, las que sumaron 506 provenientes de diversos senadores. Esto se debió a los cuestionamientos que recibió por parte de organizaciones de la sociedad civil, académicos y el mundo indígena. Luego de esto el proyecto no continuó su tramitación, sin embargo, con el cambio de Gobierno la iniciativa quedó pendiente, pero no fue retirada del Parlamento.

En la cuenta pública del 21 de mayo de 2014, la Presidenta Michelle Bachelet anunció la prórroga del D.L. N° 701. Luego, y como parte de las Contribuciones Nacionales (INDC) de Chile a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Esto quedó claramente expresado en las Contribuciones Nacionales (INDC) anunciadas por Chile en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas el año 2015.

En mayo de 2015, el gobierno de Bachelet envió a la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley para prorrogar la bonificación establecida en el D.L. N° 701 por 3 años (boletín N° 10064-01) “Extiende la bonificación establecida en el D.L. N° 701, de 1974, sobre Fomento Forestal, cuyo texto fue reemplazado por el artículo primero del Decreto Ley N° 2.565, de 1979”. El estudio de este Proyecto de Ley recayó en la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, donde fue rápidamente aprobado. Esto levantó el rechazo de variadas organizaciones de la ciudadanía, del mundo académico e indígena, además de varios parlamentarios.

Pese a las intenciones de prórroga del Gobierno, el estallido público a partir del caso de la “Colusión del Confort”, ocurrido a fines de 2015, puso nuevamente en el tapete el rechazo a este Decreto Ley, ya que el holding empresarial CMPC del grupo Matte fue una de las grandes empresas que se benefició con las bonificaciones forestales otorgadas a través de esta política fiscal.

La Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC) es un holding empresarial forestal y papelerero controlado por la Familia Matte. Fue fundada el 5 de febrero de 1920. La empresa es la segunda dueña de plantaciones forestales en Chile y su principal producto es la elaboración de celulosa. El grupo Matte, a través CMPC, posee un 13% del total de las hectáreas explotadas y por concepto de exportaciones genera alrededor de 1.925 millones de dólares al año.

Es preciso puntualizar que las condiciones que generó el Estado a través del D.L. N° 701, favorecieron el enriquecimiento de determinados grupos económicos, por ello se vuelve necesario revisar la forma en que los organismos públicos asignan recursos vía bonificaciones y fiscalizan a las empresas.

## - **LEY 20.283 SOBRE RECUPERACIÓN DE BOSQUE NATIVO Y FOMENTO FORESTAL**

Al año 2017 la superficie cubierta de Bosques representa el 23,3% del territorio nacional con 17,66 millones de hectáreas; de éstas el Bosque Nativo alcanza 14,41 millones de hectáreas, lo que representa el 19,04% del territorio nacional, y el 4,07% es ocupado por Plantaciones Forestales, es decir 3,08 millones de hectáreas.(Catastro de los Recursos Vegetacionales Nativos de Chile, Monitoreo de Cambios y Actualizaciones, CONAF: Actualización 2017)

En la actualidad, el marco legal que regula nuestro bosque nativo en cualquier tipo de suelo es la Ley 20.283 del año 2008, sobre Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal. En este cuerpo legal y sus reglamentos, se actualizaron las normas para un aprovechamiento sustentable del bosque nativo, dicha normativa es coherente con la política ambiental vigente y reconoce la importancia que la sociedad le da a la conservación del patrimonio natural y a la conservación de la diversidad biológica.

Esta ley define en su Artículo 2° al Bosque Nativo como al “bosque formado por especies autóctonas, provenientes de generación natural, regeneración natural, o plantación bajo dosel con las mismas especies existentes en el área de distribución original, que pueden tener presencia accidental de especies exóticas distribuidas al azar.”

Con la promulgación de la Ley de Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, Chile dispone de la más moderna legislación de Latinoamérica destinada al desarrollo sustentable de los recursos vegetacionales originarios. Esta normativa tiene como espíritu impulsar el progreso social y económico de las comunidades rurales en equilibrio con la protección del medio ambiente.

En esta ley, también se establecieron las normas para la regulación de los bosques nativos y formaciones xerofíticas; se crearon los fondos de Investigación y el de Conservación para bonificar actividades que favorezcan la regeneración, recuperación o protección de formaciones xerofíticas de alto valor ecológico o de bosques nativos de preservación, como también actividades silviculturales dirigidas a la obtención de productos no madereros y

otras destinadas a manejar y recuperar bosques nativos para fines de producción maderera, entre otros temas que aborda.

En las plantaciones forestales, el marco regulatorio que rige las actividades de fomento, manejo y explotación de estas, en suelos de aptitud preferentemente forestal y en suelos degradados, es el Decreto Ley N° 701 de 1974, del Ministerio de Agricultura sobre Fomento Forestal, cuyo objetivo principal es regular la actividad forestal bajo el sistema de producción sustentable, y que impulsó durante años el incentivo a la forestación

**- LEY N° 18.348 QUE CREA LA CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL Y DE PROTECCIÓN DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES**

El proyecto de ley N°18.348, fue aprobado por La Junta de Gobierno de la República de Chile y que entró en vigencia el día 4 de enero de 1987. Esta ley crea como tal la Corporación Nacional Forestal (CONAF) como una institución autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida y que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura.

El objetivo de la corporación según esta ley es la conservación, protección, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables del país. Para el cumplimiento de su objetivo, CONAF tiene las siguientes funciones:

- a) Elaborar y ejecutar estudios y programas de investigación, protección y conservación de los recursos naturales renovables.
- b) Ejecutar programas de manejo, conservación o protección de los recursos naturales renovables en terrenos de particulares, fiscales o de organismos del Estado.
- c) Prestar asistencia técnica y servicios onerosos, y gratuitos en conformidad al reglamento, a personas naturales o jurídicas para la formulación y ejecución de planes de trabajos relativos a protección, conservación y aprovechamiento de recursos naturales renovables.
- d) Capacitar técnicamente, en forma directa o indirecta, a los trabajadores agrícolas del país.

- e) Fomentar el establecimiento de bosques y procurar el adecuado manejo y aprovechamiento de los que se establezcan por acción directa o indirecta de la Corporación y de aquellos cuya administración le corresponda, velando por la eficiente comercialización de los productos que se obtengan.
- f) Procurar el mejoramiento genético de los bosques y recomendar las medidas necesarias para evitar la introducción al país y la propagación dentro del territorio nacional de plagas que afecten al patrimonio forestal.
- g) Organizar y ejecutar labores silvícolas en general.
- h) Informar sobre el cambio de uso de los suelos en zonas rurales, en conformidad a la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- i) Cumplir las funciones y ejercer las atribuciones que las leyes y reglamentos en actual vigencia confieren a la Corporación Nacional Forestal, entidad de derecho privado cuyos estatutos fueron aprobados y modificados por Decretos Supremos del Ministerio de Justicia N°s. 728, de 5 de mayo de 1970, y 455, de 19 de abril de 1973, y 733, de 27 de julio de 1983, respectivamente.
- j) Cumplir las funciones y ejercer las atribuciones que actualmente competen al Servicio Agrícola y Ganadero en lo referente a conservación, protección y acrecentamiento de los recursos naturales renovables del país. En especial, se entenderán traspasadas a la Corporación las relativas a las siguientes materias:
  - 1. Confección del catastro de los recursos naturales renovables.
  - 2. Tuición, administración y desarrollo de los Parques Nacionales, Reservas Forestales, bosques fiscales y demás unidades integrantes del patrimonio forestal del Estado.
  - 3. Aplicación, fiscalización y control del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre protección de los recursos suelo y agua, fauna y flora silvestre; plantación y explotación de especies arbóreas o arbustivas forestales; prevención, control y combate de incendios forestales, y uso del fuego en predios rústicos.
  - 4. Fiscalización del cumplimiento de las normas sobre contaminación que afecte a los recursos naturales renovables. Se exceptúan de lo dispuesto en la presente letra las funciones y atribuciones del Servicio Agrícola y Ganadero referentes a semillas y sanidad de la flora y fauna.

A modo de cumplir el objetivo que motivó la creación de este servicio su patrimonio está constituido por:

- a) Todos los bienes y aportes que se le traspasen en virtud de lo dispuesto en los artículos 13° y 18° permanentes y 3° transitorio de la ley 18.348.
- b) Los ingresos que obtenga por los servicios que preste y por los trabajos o estudios que realice para terceros
- c) Los frutos naturales o civiles que produzcan los bienes propios o que administre la Corporación, comprendiéndose entre ellos los derechos que se convengan con terceros por el uso y explotación de los mismos.
- d) El producto que se obtenga de la venta de activos, muebles o inmuebles, libros o publicaciones científicas o de divulgación.
- e) Los aportes y recursos que se consulten en la Ley de Presupuesto de la Nación o en leyes especiales.
- f) El producto de los decomisos que ingresen a la Corporación en virtud de la ley.
- g) Los demás bienes que adquiera a cualquier título.

**- PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y MODIFICA LA LEY DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES (BOLETÍN 11.175-01)**

El Proyecto de Ley presentado en abril del año 2017, establece la creación del Servicio Nacional Forestal que tendrá por objeto la conservación, protección, manejo y uso sustentable de las formaciones vegetacionales del país y de los componentes de la naturaleza asociados a éstas.

Para cumplir dicho objeto el Servicio Nacional Forestal:

- Impulsará el uso sustentable, manejo, fomento, protección y conservación de los recursos vegetacionales.
- Apoyará el desarrollo de emprendimientos económicos destinados a la producción de bienes y servicios basados en el uso las formaciones vegetacionales.

- Velará por la protección contra incendios forestales.
- Velará por que el cumplimiento de su objeto se realice de manera equitativa e inclusiva en los territorios y ámbitos de acción del Servicio Las funciones y atribuciones que se destacan son: la ejecución de las políticas, planes y programas para la conservación, restauración, protección, fomento, desarrollo y uso sustentable de las formaciones vegetacionales del país, como también de los componentes de la naturaleza asociados a éstas.

El proyecto que crea el Servicio Nacional Forestal (Primer Artículo Permanente) cuenta con cinco títulos y 25 artículos y de diez disposiciones transitorias. El primer título regula la naturaleza, objeto y funciones del servicio; el segundo, la organización del servicio; el tercero regula el personal; el cuarto se ocupa del patrimonio y el quinto establece disposiciones especiales para la protección contra incendios forestales.

En cuanto a los otros artículos permanentes, el segundo modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, para incorporar la figura de zona de interfaz urbano forestal; y el tercer artículo establece adecuaciones de denominación al nuevo servicio.

A continuación, se detalla cada función establecida en el proyecto de ley:

- a) Ejecutar las políticas, planes, programas y acciones destinadas a la creación, conservación, restauración, protección, fomento, desarrollo y uso sustentable de las formaciones vegetacionales del país, como también aquellas que incidan en la conservación de los componentes de la naturaleza asociados a éstas, la mantención del paisaje y los servicios ambientales que provean.
- b) Ejecutar las políticas y programas de protección contra incendios forestales en formaciones vegetacionales y en zonas de interfaz urbano forestal. En el ejercicio de las funciones de protección contra incendios forestales, entre otras medidas, podrá:
  1. Promover la participación ciudadana para lo cual podrá coordinarse con municipios, juntas de vecinos, organizaciones no gubernamentales, empresas, organizaciones de voluntariado, entre otros.
  2. Acceder, de inmediato, a cualquier fuente de agua, natural o artificial, para el abastecimiento de aeronaves o equipos necesarios para el combate de incendios

- forestales. Quienes resulten perjudicados de modo directo por estas acciones podrán ser indemnizados por el Servicio, de conformidad a las reglas generales.
3. Elaborar mapas de prioridades de protección regional contra incendios forestales.
  4. Elaborar planes regionales de protección contra incendios forestales y planes de prevención contra incendios forestales.
- 
- c) Ejecutar o fomentar, según corresponda, la reforestación o restauración de las formaciones vegetacionales y de las zonas de interfaz urbano forestal dañadas por incendios forestales.
  - d) Proponer al Ministro de Agricultura políticas destinadas a la conservación, restauración, protección, fomento, desarrollo y uso sustentable de las formaciones vegetacionales del país; a la protección contra incendios forestales, y a la reforestación o restauración forestal.
  - e) Colaborar con el organismo competente en materia de sanidad vegetal, en la ejecución de programas que contribuyan a la prevención, detección y control de plagas forestales, enfermedades, agentes dañinos, y de otro tipo de amenazas que generen riesgos sobre las formaciones vegetacionales y sus ecosistemas asociados.
  - f) Ejecutar y promover programas de conocimiento científico, educación, divulgación, extensión, capacitación y asistencia técnica, sobre las materias objeto del Servicio. El Servicio podrá realizar estudios, por sí o a través de terceros, y divulgarlos.
  - g) Ejecutar programas de fomento e innovación de cadenas productivas y productos vinculados a las comunidades, pequeños y medianos propietarios forestales.
  - h) Desarrollar y mantener catastros e información actualizada sobre las materias de competencia del Servicio que sean determinadas por un reglamento dictado por el Ministerio de Agricultura.
  - i) Velar por la correcta aplicación de las leyes cuyo control corresponda al Servicio.
  - j) Fomentar la generación de bienes y servicios provenientes de las formaciones vegetacionales, coordinándose con los demás organismos competentes en la materia.
  - k) Colaborar en la formulación y ejecución de estrategias públicas destinadas a prevención, monitoreo, detección, control y extinción de incendios, la sustentabilidad del sector silvoagropecuario, la mitigación y adaptación al cambio climático, disminución de la desertificación, la degradación de las tierras y la sequía,

y otros bienes y servicios que provean las formaciones vegetacionales y sus componentes naturales asociados.

- l) Ejercer la calidad de autoridad administrativa, científica o de contraparte técnica en las convenciones internacionales que suscriba o ya suscritas por el Estado de Chile, en materias propias del objeto del Servicio, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Agricultura, según corresponda, en dichas materias.
- m) Interponer querellas por los delitos cometidos en contra del personal del Servicio en el ejercicio de sus atribuciones.
- n) Integrar y participar en la formación y constitución de personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, a que se refiere el Título XXXIII del Libro Primero del Código Civil, cuya finalidad fundamental sea la promoción, información, desarrollo y coordinación de iniciativas de investigación, transferencia y difusión de materias objeto de su competencia. Del mismo modo, el Servicio está facultado para participar en la disolución y liquidación de las entidades de que forme parte, con arreglo a los estatutos de las mismas.

Esta atribución sólo podrá ejercerse por resolución, debiendo obtener previamente la autorización de los Ministerios de Agricultura y de Hacienda. En ningún caso el Servicio podrá caucionar compromisos u obligaciones contraídas por las entidades a cuya constitución o integración contribuya.

ñ) Las demás funciones o atribuciones que la ley encomiende.

Por otra parte, el Servicio será descentralizado por lo que es importante mencionar que el Servicio se desconcentrará territorialmente a través de direcciones regionales.

El patrimonio de esta institución estaría constituido por:

- a) Los recursos que anualmente le asigne la Ley de Presupuestos
- b) Los recursos otorgados por leyes especiales.
- c) Los bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporales, que se le transfieran o adquiera a cualquier título.
- d) Las donaciones que se le hagan, así como las herencias o legados que acepte. Dichas donaciones y asignaciones hereditarias estarán exentas del trámite de insinuación judicial a que se refiere el artículo 1401 del Código

Civil y del impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones establecido en la ley N° 16.271.

- e) Los aportes de la cooperación internacional que reciba a cualquier título.
- f) Los ingresos propios que obtenga por el cobro de tarifas y por las concesiones y permisos que otorgue.
- g) El producto de la venta de bienes que administre y otros ingresos propios que perciba en el ejercicio de sus funciones.
- h) Los demás aportes que perciba en conformidad a la ley.

Cabe destacar que en el artículo 3° transitorio, en los numerales 3 y 4, se establece el traspaso del personal al nuevo servicio y que éste no podrá tener como consecuencia el término de servicios, supresión de cargos, cese de funciones o término de la relación laboral. Respecto al presupuesto seguirá dependiendo de la Ley de Presupuestos del Sector público.

Este proyecto fue analizado y aprobado por la Cámara de Diputados a fines de 2017 por las comisiones de Agricultura, Recursos Hídricos y Hacienda. Terminando así su primer trámite legislativo. Actualmente se encuentra en el segundo trámite constitucional en el Senado, por lo que aún se encuentran pendientes de votación y aprobación varios artículos del proyecto, en la Comisión Unida de Agricultura y Medio Ambiente del Senado. En especial, las normas relativas a personal.

La sala remitió el proyecto a la Comisión de Trabajo, que analizó el texto y emitió un informe, en julio, teniendo a la vista las observaciones de representantes de las organizaciones sindicales de CONAF y la exposición del Ejecutivo. Ahora, el proyecto debe volver a las Comisiones Unidas, para proseguir la votación.

La Áreas Silvestres Protegidas (ASP) serán traspasadas, en su oportunidad, al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), conforme a lo establecido en el proyecto que crea ese Servicio. En relación a esto existen puntos no resueltos, respecto de la duplicidad o colisión de funciones entre el Servicio Nacional Forestal y el Servicio de Biodiversidad, particularmente en lo que dice relación con la fiscalización de la Ley sobre recuperación del bosque nativo al interior de las ASP y en los “ecosistemas degradados” y “ecosistemas amenazados”, que contempla la Ley del SBAP, ya que los bosques nativos de Chile se

encuentran en alguna de esas categorías. Será necesario despejar esos puntos, para delimitar claramente la función de ambas entidades.

En el proceso de discusión, en el primer trámite legislativo, participaron 35 entidades y personas, destacando la participación de: Ministerio de Agricultura, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, CONAF, INFOR, Sindicatos y Asociaciones de funcionarios de CONAF, Universidades (Área Forestal y Agronómica), Presidente de la Comisión de Legislación del Consejo Nacional Indígena de la CONADI, ONG, Empresarios forestales, entre otros.

Durante la discusión del proyecto de ley, los diferentes actores realizaron las siguientes observaciones: Superposición de funciones con otros servicios; falta o mejor explicación de conceptos del Proyecto de Ley; no consideración del rol fiscalizador; ambigüedad de las funciones; situación laboral de los trabajadores de CONAF; fomento forestal no aborda debidamente la prevención y control de incendios forestales.

#### **- PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SERVICIO DE BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS**

Paralelo al proyecto de ley que crea el Servicio Nacional Forestal, existe la iniciativa de crear un servicio público, descentralizado, dependiente del Ministerio del Medio Ambiente, afecto al Sistema de Alta Dirección Pública. En específico un proyecto de ley que crea el servicio de biodiversidad y áreas protegidas, este proyecto de ley (Boletín 9404-12), este proyecto ingresó en tramitación el 18 de junio del año 2014 por iniciativa del ejecutivo, su origen fue en el senado. Su objeto es: Asegurar la conservación de la biodiversidad del país, a través de la gestión para la preservación, restauración y uso sustentable de genes, especies y ecosistemas. Para lograr este cometido administrará un sistema de información de la biodiversidad, que almacenará y manejará datos relevantes para la conservación y la gestión ambiental que involucra el manejo y protección de la biodiversidad a nivel sectorial, además Definirá e implementará programas de monitoreo de ecosistemas, especies y su variabilidad genética.

Tiene como función gestionar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y administrar las Áreas Protegidas del Estado. Las actuales ASP, que administra CONAF y que continuaría administrando el Servicio Forestal (si su ley orgánica se aprueba antes) se traspasarán al tercer año de vigencia del Servicio de Biodiversidad. Así este servicio tendrá la capacidad

de administrar el Fondo Nacional de la Biodiversidad, fiscalizar el cumplimiento de la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal en las áreas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, sitios prioritarios, ecosistemas amenazados y ecosistemas degradados. Duplicidad de funciones con el Servicio Forestal. Su personal se regiría por el Código del Trabajo, DL 249 y normas especiales. Idéntico tratamiento que el Servicio Forestal. Parte de este personal provendrá del traspaso de trabajadores del Servicio Nacional Forestal que se desempeñan en Áreas Silvestres Protegidas (“CONAF 04”).

El Servicio contará con un cuerpo de guardaparques, que será la autoridad competente para el manejo y fiscalización de las áreas protegidas del Estado.

Las sanciones por infracciones las aplicará el Servicio, reclamables ante los Tribunales Ambientales, para lo cual se debe derogar la Ley N° 18.362 que crea el SNASPE. Además modifica diversos artículos de la ley de bosque nativo.

Pero no sólo es importante la regularización de la CONAF, sino que también es relevante que dicha regularización se dé en el contexto de la institucionalidad ambiental actual, la cual propende a diferenciar los objetivos de conservación y fomento, quedando el primer objetivo en el SBAP y el segundo, en materia forestal, en el Servicio de Fomento Forestal. Dicha diferenciación proviene de la Ley 20.417, que radicó en el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) las facultades de elaboración de políticas y regulaciones en materia de biodiversidad y áreas protegidas (artículos 69 y 70 de la Ley 19.300) y sustrayendo las mismas del Ministerio de Agricultura, y cuya ejecución quedaba entonces en manos del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas bajo la dependencia del MMA.

Esta diferenciación, que no ha podido llevarse a cabo por la falta de tramitación de los mencionados proyectos de ley, y de lo cual están al debe el Gobierno, el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Agricultura, ha generado una gran complejidad financiera y normativa en temas tanto de fomento forestal como de biodiversidad y de áreas protegidas.

Una de las cuestiones críticas, y de la cual pocos quieren hablar, corresponde a la situación de los trabajadores de CONAF, respecto de los cuales para traspasarlos al sector público se requeriría que se los indemnizara por sus años de servicio. Por otra parte, urge la

tramitación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, dado el completo caos normativo en que están las áreas protegidas del país, con multiplicidad de marcos normativos, categorías y figuras de protección y superposición, problemas funcionales (debilidad y restricciones institucionales asociadas con el cuerpo de guardaparques y escasez de recursos financieros y humanos destinados), y problemas técnicos (sub representación y sobre representación de ecosistemas, con un fuerte acento en ecosistemas terrestres).

### **CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECOPIADA**

Desde 1972 ha habido cuatro intentos para convertir a CONAF, desde una corporación de derecho privado a público, sin embargo, se han visto continuamente obstaculizados.

- El primer intento fue en el año 1984, cuando se promulgó la Ley Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE),
- El segundo en el año 1998, durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, por la necesidad de gestionar y aprobar varias leyes para el sector forestal (Ley de Bosque Nativo, modificación del DL 701 y Proyecto de Áreas Silvestres Protegidas del Estado y Privadas),
- El tercero, en el año 2011, debido a la sentencia emitida el año 2008 por el Tribunal Constitucional luego de la aprobación de la Ley N°20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, donde se instaba a cambiar la figura legal de CONAF, ya que al ser una institución de derecho privado cumpliendo funciones públicas se crea una anomalía legal difícil de justificar. Junto con lo anterior, la institucionalidad forestal enfrentó la tramitación de la prórroga por 2 años del DL 701 en el año 2010, que generó nuevamente cuestionamientos a la figura legal de CONAF de parte del Congreso. Posteriormente, en el año 2011 se envió un Proyecto de Ley para crear un nuevo Servicio Forestal el cual fue rechazado.
- Siendo el día 4 de abril del 2017, el último intento realizado vía mensaje presidencial, junto con el informe de productividad elaborado por el Ministerio de Agricultura a la Honorable Cámara de Diputados. Este proyecto, al año 2020 se encuentra en el segundo trámite legislativo en el Senado en discusión particular en las Comisiones unidas de Agricultura, Medio Ambiente y Bienes Nacionales.

A partir de la información recopilada a través del análisis documental es que, en primer lugar se mostrarán similitudes y diferencias de la actual Corporación con la propuesta de Servicio Forestal Público, luego realizará una tabla comparativa de las facultades actuales de CONAF con las facultades que obtendría tras el cambio a Servicio Público. A partir de esto se realizará un análisis FODA a modo de definir si es beneficioso el cambio y cuáles serían las estrategias más oportunas para realizarlo.

- **TABLA 1:** Similitudes de funciones de la Corporación Nacional Forestal y las propuestas de proyecto de Ley que crea el Servicio Nacional Forestal.

<b>Corporación Nacional Forestal</b>	<b>Servicio Nacional Forestal</b>
Asistencia Técnica	Asistencia Técnica
Cambio Climático	Cambio Climático
Capacitación Técnica	Capacitación, educación, extensión
Catastro de Recursos Naturales Renovables Forestales	Catastro de Competencias del Servicio
Conservación de los recursos naturales	Conservación de formaciones vegetales
Fomento	Fomento
Investigación	Investigación y divulgación científica
Participación Ciudadana	Participación Ciudadana
Incendios Forestales y uso de manejo del fuego	Incendios Forestales (Políticas, protección, prevención y protección)
Proponer y ejecutar políticas, normas y planes	Proponer y ejecutar, políticas, planes, programas y acciones
Recuperación de suelos	Restauración de los componentes asociados a las formaciones vegetales
Sanidad Vegetal	Sanidad Vegetal
Protección del recurso suelo, agua, fauna y flora silvestre	Conservación, restauración, prevención, monitoreo, protección de formaciones vegetacionales, sequía, bienes y servicios
Evaluación de impacto ambiental	Evaluación de impacto ambiental

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional Chile (<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmlID=107185&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>)

Como se aprecia en la tabla anterior, existe una cantidad evidente de similitudes entre lo que es actualmente CONAF con lo que pretende llegar a ser. Esto debido a que a la Corporación a través del Decreto Ley N°701 principalmente, se le otorgaron las facultades

públicas necesarias para realizar las labores forestales correspondientes a las de un Servicio Público, sin embargo se encuentra entrampada en una ilegalidad por seguir respondiendo al Derecho Privado a partir del cual fue creada.

Por lo tanto, la Corporación es una especie de híbrido entre lo privado y lo público, ya que en cuanto a las funciones que cumple en relación al fomento forestal, protección, investigación, conservación, participación ciudadana, entre otros, son de carácter público y se sitúan dentro de las funciones otorgadas a través de decretos y leyes. Por lo que al convertirse en una entidad de derecho público esas facultades seguirían estando y además se posibilitaría al Servicio adquirir nuevas facultades como la de sancionar.

- **TABLA 2:** Diferencias de funciones de la Corporación Nacional Forestal y las propuestas de proyecto de Ley que crea el Servicio Nacional Forestal.

<b>CONAF</b>	<b>SERNAFOR</b>
Cumplimiento de las normas sobre contaminación de recursos naturales renovables	Acceso inmediato a cualquier fuente de agua en caso de incendios forestales
Ejecución de labores silvícolas	Elaboraciones de planes regionales de protección y prevención contra incendios
Fiscalización	Velar el cumplimiento de la ley
Encargado del cambio de uso de suelo	Sustentabilidad del sector silvoagropecuario
Mejoramiento de plantas	Querellas contra personal del Servicio
Áreas silvestres protegidas	Traspaso al Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres protegidas

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional Chile  
(<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmlID=107185&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>)

A pesar de la gran cantidad de similitudes que tiene la CONAF con el proyecto de SERNAFOR, evidentemente no son lo mismo. Ya que CONAF actualmente se encuentra limitada de facultades públicas, las cuales se enfocan principalmente en la gestión y administración de la política forestal y no así en las sanciones que la institución podría realizar cuando no se cumplen a cabalidad las leyes, ya que debido a que es una entidad de derecho privado actualmente solo se puede fiscalizar y generar una denuncia al Juzgado de Policía Local correspondiente, para que este juez determine una sanción.

Por otra parte, SERNAFOR se convertirá en el sucesor legal de la CONAF, junto al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, al cual se le pretende transferir el cuidado de las áreas silvestres protegidas, por lo que se dividirán las labores y SERNAFOR no se encargará de las áreas silvestres protegidas, sino que se enfocará a los incendios y el desarrollo forestal.

- **TABLA 3:** Comparación Facultades CONAF-SERNAFOR

CONAF	SERNAFOR
<p>a) Elaborar y ejecutar estudios y programas de investigación, protección y conservación de los recursos naturales renovables.</p> <p>b) Ejecutar programas de manejo, conservación o protección de los recursos naturales renovables en terrenos de particulares, fiscales o de organismos del Estado.</p> <p>c) Prestar asistencia técnica y servicios en conformidad al reglamento, para la formulación y ejecución de planes de trabajos relativos a protección, conservación y aprovechamiento de recursos naturales renovables.</p> <p>d) Capacitar técnicamente, en forma directa o indirecta, a los trabajadores agrícolas del país.</p> <p>e) Fomentar el establecimiento de bosques y procurar el adecuado manejo y aprovechamiento de aquellos cuya administración le corresponda, velando por la eficiente comercialización de los productos que se obtengan.</p> <p>f) Procurar el mejoramiento genético de los bosques y recomendar las medidas necesarias para evitar la introducción al país y la propagación dentro del territorio nacional de plagas que afecten al patrimonio forestal.</p> <p>g) Organizar y ejecutar labores silvícolas en general.</p> <p>h) Informar sobre el cambio de uso de los suelos en zonas rurales, en conformidad a la Ley General de Urbanismo y Construcciones.</p>	<p>a) Ejecutar las acciones destinadas a la creación, conservación, restauración, protección, fomento, desarrollo y uso sustentable de las formaciones vegetacionales del país.</p> <p>b) Ejecutar las políticas y programas de prevención y protección contra incendios forestales en formaciones vegetacionales y en zonas de interfaz urbano-rural forestal.</p> <p>c) Ejecutar o fomentar, según corresponda, la reforestación o restauración de las formaciones vegetacionales y de las zonas de interfaz urbano-rural forestal dañadas por incendios forestales.</p> <p>d) Proponer al Ministro de Agricultura políticas destinadas a la conservación, restauración, protección, fomento, desarrollo y uso sustentable de las formaciones vegetacionales del país; a la protección contra incendios forestales, y a la reforestación.</p> <p>e) Colaborar con el organismo competente en materia de sanidad vegetal, en la ejecución de programas que contribuyan a la prevención, detección y control de plagas forestales, entre otras amenazas que generen riesgos sobre las formaciones vegetacionales y sus ecosistemas asociados.</p> <p>f) Ejecutar programas de fomento e innovación de cadenas productivas y productos vinculados a las comunidades, pequeños y medianos propietarios forestales.</p> <p>g) Desarrollar y mantener catastros e información actualizada sobre las materias de competencia del</p>

<p>i) Cumplir las funciones y ejercer las atribuciones que las leyes y reglamentos en actual vigencia confieren a la Corporación Nacional Forestal, entidad de derecho privado cuyos estatutos fueron aprobados y modificados por decretos supremos del Ministerio de Justicia N°s. 728, de 5 de mayo de 1970, y 455, de 19 de abril de 1973, y 733, de 27 de julio de 1983, respectivamente.</p> <p>j) Cumplir las funciones y ejercer las atribuciones que actualmente competen al Servicio Agrícola y Ganadero en lo referente a conservación, protección y acrecentamiento de los recursos naturales renovables del país.</p>	<p>Servicio determinadas por un reglamento dictado por el Ministerio de Agricultura.</p> <p>h) Fiscalizar la correcta aplicación de las leyes cuyo control corresponda al Servicio.</p> <p>i) Fomentar la generación de bienes y servicios provenientes de las formaciones vegetacionales.</p> <p>j) Colaborar en la formulación y ejecución de estrategias públicas destinadas a la prevención, monitoreo, detección, control y extinción de incendios.</p> <p>k) Ejercer la calidad de autoridad administrativa, científica o de contraparte técnica en las convenciones internacionales que suscriba o ya suscritas por el Estado de Chile, en materias propias del objeto del Servicio.</p> <p>l) Interponer querellas y presentar denuncias por infracciones a la legislación forestal y querellarse por los delitos cometidos en contra del personal del Servicio en el ejercicio de sus atribuciones.</p> <p>m) Promover el desarrollo sustentable de la producción basada en formaciones vegetacionales con especial énfasis en las empresas de menor tamaño.</p> <p>n) Colaborar, en coordinación con el gobierno regional y las municipalidades respectivas, en el establecimiento, protección y conservación del arbolado urbano y los parques urbanos.</p> <p>ñ) Las demás funciones y atribuciones que la ley le encomiende.</p>
---	---

En el lado izquierdo de la tabla 3, se pueden distinguir las facultades que posee actualmente la CONAF, las cuales se enfocan principalmente en los conceptos de conservación, protección, el manejo, el fomento, la investigación y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables del país, así como también la elaboración y ejecución de programas que promuevan lo anteriormente mencionado.

Al lado derecho de la tabla se pueden apreciar las facultades que le corresponderían al Servicio Nacional Forestal, éstas se relacionan directamente con las que tiene actualmente

CONAF en cuanto lo que le corresponde respecto a la ejecución de acciones para la conservación, protección y fomento. Pero se insertan nuevos conceptos como el de creación, desarrollo y uso sustentable de las formaciones vegetacionales del país. Conceptos claves en la época que se encuentra CONAF, en donde el concepto de desarrollo sustentable se ha utilizado bastante últimamente, debido al contexto global de la crisis medioambiental dentro de la cual el desarrollo sustentable se ve como una de las soluciones viables para enfrentar este momento. La Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, establecida por las Naciones Unidas en 1983, definió el desarrollo sustentable como el “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las capacidades que tienen las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”. Por lo que se habla de que los recursos naturales no son infinitos y se deben renovar, cuidar y preservar. Funciones que realiza actualmente la CONAF.

Uno de los conceptos que no se incorporan en el SERNAFOR y si en CONAF, es el de recursos naturales. Estos pueden dividirse en renovables y no renovables. Los recursos renovables son aquellos que tienen la capacidad de regenerarse en la medida que se extraigan a una tasa menor a la de su recuperación natural. Por otro lado, los no renovables tienen una capacidad de extracción y aprovechamiento finito, en espacio y tiempo.

En vez de recursos naturales renovables, en el nuevo proyecto de ley se habla de formaciones vegetacionales. Este proyecto que crea SERNAFOR define a la formación vegetal como un conjunto de vegetación que cubre un área determinada, pudiendo formar diferentes asociaciones.

Por otra parte también se incorpora el concepto de Zonas de interfaz urbano forestal, las cuales el proyecto de ley define como zonas en las que una formación vegetal entra en contacto con sectores edificados y áreas urbanas, definidas por los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial y/o Planes Reguladores o Seccionales.

Por último, se pueden apreciar las facultades públicas especificadas en el proyecto, como las de fiscalización, la nueva calidad de autoridad administrativa, la generación de coordinación con gobiernos regionales y municipalidades. Como también la posibilidad interponer querrelas y de presentar denuncias por infracciones de la legislación forestal. Lo que hace la gran diferenciación de ambos servicios, ya que el fondo de ambos persiguen

el mismo objetivo, sin embargo si pasara a ser un ente público, tendría mayores facultades públicas, lo que le permitiría una renovación y actualización según el contexto, como también una mayor eficiencia a la hora de administrar y preservar las formaciones vegetacionales a través de programas.

#### **- ANÁLISIS FODA**

A partir de toda la información recopilada y presentada anteriormente, es que se realizará el análisis en profundidad de este cambio que busca concretar la CONAF, a través de un instrumento de diagnóstico de la situación actual de la Corporación, para posteriormente hacer una planificación estratégica a partir de la matriz FODA.

La sigla FODA es el acrónimo de las palabras Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, esta herramienta de planificación estratégica tiene como objetivo identificar las líneas de acción y planes estratégicos que son necesarios para alcanzar los objetivos de la CONAF. Esto se realizará a partir de un análisis interno para identificar las Fortalezas y Debilidades de la institución, para a continuación realizar un análisis externo en el que se detecten las Oportunidades y Amenazas que inciden en el proceso de transformación de CONAF.

#### **- ANÁLISIS INTERNO**

Al realizar el análisis interno de la CONAF, se aprecia que esta institución se caracteriza por ser la encargada de la protección de los bosques en cuanto a tala, pero más aún en cuanto a prevención y combate de incendios forestales, siendo ésta una de sus principales fortalezas, ya que gracias a las potestades públicas que se le han entregado a partir de decretos y la ayuda de la alianza pública-privada que mantiene para el combate de incendios, es que destina la mayor parte de los recursos que recibe por aporte fiscal a este ámbito, lo cual ha reducido considerablemente la cantidad de hectáreas incendiadas.

Por otra parte, es de gran importancia contar con una institucionalidad que esté especializada con el sector forestal dentro del Estado, a pesar de que esté constituida como entidad de derecho público, esta es considerada como un servicio público más, solo que con facultades limitadas a las designadas por ley. La CONAF es necesaria debido a que

además de combatir los incendios, esta protege las áreas silvestres del país. Lo que es de gran necesidad en estos momentos debido a la crisis ambiental que se aproxima por el cambio climático y el calentamiento global, por lo que la protección de especies silvestres, bosques o formaciones vegetacionales es de gran relevancia para prevenir y combatir la crisis ambiental. Para ello la institución cuenta con personal calificado para las distintas materias en las que se enfoca el servicio, es decir, las brigadas para el combate de incendios, los y las ingenieras forestales para temas de investigación y prevención, los y las guardaparques, como también el personal administrativo que hace realiza las gestiones para que todo pueda funcionar de manera correcta.

<b>FORTALEZAS</b>
- Facultades públicas otorgadas a través de Decretos
- Ayuda de los privados para combatir incendios
- Especialización del sector forestal dentro del Estado
- Personal idóneo a las necesidades propias de la institución

Fuente: Elaboración propia

Continuando con el análisis interno, es necesario detectar las debilidades que tiene la institución, para próximamente ayudar a la disminución y solución de estas debilidades en la nueva institucionalidad. Éstas se aprecian claramente en las limitadas potestades presentadas anteriormente, debido a que por ser una entidad de derecho privado no puede adquirir las potestades públicas que le corresponderían si fuese de derecho público, tal como es la fiscalización y sanción para quienes infrinjan la normativa forestal establecida en Chile.

Al encontrarse en una anomalía legal, entrampada entre el derecho privado que creó a la corporación y las potestades públicas que se le fueron dando a lo largo de los años es que actualmente se ve limitada a las acciones específicas que le encomienda la ley, además de que el presupuesto que tiene actualmente la Corporación no satisface completamente todas las necesidades que esta requiere satisfacer, ya que para el combate de los incendios debe recurrir a las empresas forestales para que ellas mismas se resguarden y protejan de los incendios en conjunto con las brigadas de la Corporación. Sin embargo,

existe una gran resistencia al cambio por parte de las y los trabajadores de CONAF, esto debido a que el proyecto de Ley presentado, no responde a las demandas del personal, como tampoco les asegura sus derechos laborales, por lo que se presenta como una debilidad desde dentro de la institución para poder avanzar hacia un cambio de institucionalidad.

<b>DEBILIDADES</b>
- Corporación de derecho privado
- Limitadas potestades públicas
- Anomalía legal de CONAF
- Resistencia al cambio
- Acotado aporte fiscal

Fuente: Elaboración propia

## - ANÁLISIS EXTERNO

Analizando el panorama externo de la institución se presentan una variedad de oportunidades para esta, en primer lugar, el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional Forestal el cual le podría brindar un respaldo jurídico importante a la institución para enfrentar todas las labores que le competen en el ámbito forestal. Es necesario un servicio público especializado en la problemática forestal, debido a que permitiría enfrentar de una nueva manera los esquemas de incentivos para la actividad silvícola del país y al mismo tiempo reducir el impacto social, ambiental y económico que provocan los incendios forestales a través de la elaboración de planes regionales de protección de incendios forestales. El cambio climático es uno de los factores que aumenta la vulnerabilidad de las formaciones vegetacionales, debido a la variabilidad que presenta el clima en donde dificulta la estimación de las condiciones climáticas para diseñar los planes y medidas de mitigación adecuadas, para prevenir y combatir de manera oportuna los incendios forestales.

Por otra parte, a partir del contexto sociopolítico de Chile, y de las exigencias que se han generado desde octubre del 2019, es que en abril del 2020 se realizará un plebiscito para

consultarle a la población si aprueba o rechaza la idea de crear una nueva constitución, por lo que esta sería una gran oportunidad para posicionar al sector forestal como una prioridad necesaria para enfrentar los distintos ejes de los que se ocupa CONAF y de este modo darle un mayor énfasis a los servicios públicos que podrían aportar al medioambiente en un futuro próximo.

<b>OPORTUNIDADES</b>
- Nuevas potestades públicas a través de la creación de SERNAFOR
- Tener un servicio público especializado en el sector forestal
- Nueva Constitución
- Reacción a la gran cantidad de incendios

Fuente: Elaboración propia

Continuando con el análisis externo de la institución es que es imprescindible analizar por otra parte las Amenazas que enfrenta la CONAF actualmente, tanto sociales como institucionales. Existe un alto cuestionamiento por parte de la población frente al trabajo que realiza la Corporación, esto debido a que la CONAF es la cara visible y responsable oficial del resguardo de las áreas vegetacionales del país y debe encargarse de protegerlos y de combatir oportunamente los incendios. Pero cuando no pueden cumplir a cabalidad estos objetivos, la institución es la culpable y la cuestionada por la opinión pública. Por otra parte, desde el año 2008 el Tribunal Constitucional sentenció a la CONAF de no poder adquirir más facultades públicas, debido a que las instituciones privadas no pueden realizarlas, sin embargo ha existido una falta de voluntad política para generar el cambio de privado a público. Ya que se han presentado una serie de intentos en los cuales no se le ha dado la prioridad necesaria para poder consolidar un Servicio Forestal Público.

Además la CONAF debe enfrentar amenazas ambientales, tales como las sequías que se han presentado a lo largo de Chile, las cuales conllevan a escasez de agua, y mayor posibilidad de incendios forestales. Lo que trae consigo el gasto de mayores recursos para combatir estos incidentes. Ya viendo el contexto climático actual, es que se requiere con

urgencia una legislación forestal adecuada para administrar bien los recursos naturales que posee el país, como también brindarle al servicio mayores posibilidades de acción para lograr sus objetivos.

<b>AMENAZAS</b>
- Cuestionamiento por parte de la población frente al trabajo de CONAF
- Sentencia Tribunal Constitucional
- Falta de voluntad política para generar el cambio de institucionalidad
- La sequía que enfrenta el Estado

Fuente: Elaboración propia

<p style="text-align: center;"><b>MATRIZ FODA CONAF</b></p>	<p><b>FORTALEZAS (F)</b></p> <p><b>F1</b> Facultades públicas otorgadas a través de Decretos  <b>F2</b> Ayuda de los privados para combatir incendios  <b>F3</b> Especialización del sector forestal dentro del estado.  <b>F4</b> Personal idóneo a las necesidades propias de la institución</p>	<p><b>DEBILIDADES (D)</b></p> <p><b>D1</b> Corporación de derecho privado  <b>D2</b> Limitadas potestades públicas  <b>D3</b> Anomalía Legal de CONAF  <b>D4</b> Resistencia al cambio  <b>D5</b> Acotado aporte fiscal</p>
<p><b>OPORTUNIDADES (O)</b></p> <p><b>O1</b> Nuevas potestades públicas a través de la creación de SERNAFOR</p> <p><b>O2</b> Tener un servicio público especializado en el sector forestal</p> <p><b>O3</b> Nueva Constitución</p> <p><b>O4</b> Capacidad de reaccionar a gran cantidad de incendios</p>	<p><b>Estrategia FO:</b></p> <p><b>F1-O4:</b> Al tener ciertas potestades que le otorgan derechos públicos puede administrar en cierta forma los recursos otorgados por la ley de presupuestos para el combate de incendios.</p> <p><b>F4-O4:</b> La capacitación del personal idóneo sería un gran aporte para potenciar esa fortaleza y dar respuesta a la gran cantidad de incendios que se presentan.</p>	<p><b>Estrategia DO:</b></p> <p><b>D1-O1</b> Si la corporación pasara a ser de derecho público podría adquirir nuevas potestades públicas a través de SERNAFOR.</p> <p><b>D4-O2:</b> Se debiera llegar a un acuerdo para que los y las funcionarias de CONAF estén de acuerdo con el cambio para poder tener un servicio público especializado en el sector forestal</p>
<p><b>AMENAZAS (A)</b></p> <p><b>A1</b> Cuestionamiento por parte de la población frente al trabajo de CONAF</p> <p><b>A2</b> Sentencia Tribunal Constitucional</p> <p><b>A3</b> Falta de voluntad política para generar el cambio de institucionalidad</p> <p><b>A4</b> La sequía que enfrenta el estado</p> <p><b>A5</b> Falta de una legislación adecuada al contexto climático actual</p>	<p><b>Estrategia FA:</b></p> <p><b>F1-A1</b> Para disminuir el cuestionamiento por parte de la población es que se deben ocupar todas las facultades públicas que tiene al alcance de la mano CONAF.</p> <p><b>F2-A4</b> La sequía que enfrenta el país está fuera del alcance de CONAF, sin embargo, a la hora de combatir incendios, cuenta con una alianza público-privada que debe potenciar para disminuir las hectáreas de bosques quemados.</p>	<p><b>Estrategia DA:</b></p> <p><b>D1-A2</b> Si la institución dejara de ser de derecho privado podría resolver la amenaza de la sentencia que le puso el Tribunal Constitucional</p> <p><b>D5-A4</b> Si se priorizara más el sector forestal, el aporte fiscal no sería tan acotado y se podría combatir de mejor manera la sequía.</p>

- **Estrategia FO:**

Para maximizar las oportunidades que tiene la institución las fortalezas se deben potenciar, en este caso, las facultades públicas otorgadas a CONAF a través de Decretos (F1), contribuyen de manera significativa a la hora de combatir incendios (O4), debido a que sin estas la institución no tendría la capacidad de administrar los recursos otorgados por la ley de presupuestos para estos fines.

Por otra parte, el personal idóneo a las necesidades propias de la institución (F4) es una fortaleza con la cual se puede maximizar la capacidad de reaccionar a la gran cantidad de incendios que ocurren en el país (O4), por lo que capacitar aún más a los y las trabajadoras de CONAF sería una estrategia ofensiva con la cual la institución sería capaz de demostrar que tiene las aptitudes para esta labor.

- **Estrategia FA:**

A modo de optimizar las fortalezas para poder disminuir las amenazas, se deben generar estrategias defensivas. En este caso, para disminuir el cuestionamiento por parte de la población (A1) es que se deben ocupar todas las facultades públicas que tiene al alcance de la mano CONAF (F1), tales como las de administrar de manera efectiva los recursos vegetacionales del país, y al mismo tiempo resguardarlos.

La sequía que enfrenta el país (A4) está fuera del alcance de CONAF, sin embargo si se producen incendios a causa de esto, debe tener la capacidad de apagarlos oportunamente, y para eso tiene una alianza público-privada (F2) que debe utilizar y potenciar para disminuir las hectáreas de bosques quemados.

- **Estrategia DO:**

Para desarrollar esta estrategia de manera ofensiva, se deben contrarrestar las debilidades de la institución para poder explotar oportunidades con las que cuenta, para esto se deben también desarrollar las fortalezas, por lo tanto, si la corporación dejara de ser una entidad de derecho privado (D1) y pasara a ser de derecho público podría adquirir nuevas potestades públicas a través de SERNAFOR (O1) , Además por otra parte, se debiera llegar a un acuerdo para que los y las funcionarias de CONAF estén de acuerdo con el cambio y no exista una mayor resistencia (D4) para poder después de años de intentos, tener un servicio público especializado en el sector forestal (O2).

- **Estrategia DA:**

Para contrarrestar las debilidades y amenazas que presenta CONAF, se deben desarrollar fortalezas para generar estrategias defensivas. Es por ello que si la institución dejara de ser de derecho privado (D1) y se avanzara en el proyecto de ley que crea el SERNAFOR, podría resolver de inmediato la amenaza de la sentencia que le puso el Tribunal Constitucional (A2), además si se priorizara más el sector forestal el aporte fiscal no sería tan acotado (D5), y se podría combatir de mejor manera la sequía (A4) y todo lo que esto conlleva.

- **TABLA 3: Comparación CONAF y SERNAFOR**

	<b>CONAF</b>	<b>SERNAFOR</b>
<b>NOMBRE</b>	Corporación Nacional Forestal	Servicio Nacional Forestal
<b>TIPOLOGÍA</b>	Institución Autónoma del Estado	Servicio Público Descentralizado
<b>ENTIDAD</b>	De Derecho Privado	De Derecho Público
<b>OBJETIVO</b>	Conservación, protección, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables del país.	Conservación, protección, preservación, creación, restauración, desarrollo, manejo y uso sustentable de los bosques y demás formaciones vegetacionales del país y de los componentes de la naturaleza asociados a estas.
<b>PATRIMONIO</b>	Constituido por <ul style="list-style-type: none"> <li>● Los aportes y recursos que se consulten en la Ley de Presupuesto de la Nación o en leyes especiales.</li> <li>● El producto que se obtenga de la venta de activos, muebles o inmuebles.</li> <li>● Todos los bienes y aportes que se le traspasen en virtud de lo dispuesto en la ley 18.348.</li> </ul>	Constituido por <ul style="list-style-type: none"> <li>● Los recursos que anualmente le asigne la Ley de Presupuestos.</li> <li>● Los recursos otorgados por leyes especiales.</li> <li>● Los bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporales, que se le transfieran o adquiera a cualquier título.</li> <li>● Los ingresos propios que obtenga por el cobro de tarifas y por las concesiones y permisos que otorgue.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ingresos que obtenga por los servicios que preste.</li> <li>• Los frutos que produzcan los bienes que administre la Corporación.</li> <li>• El producto de los decomisos que ingresen a la Corporación en virtud de la ley.</li> <li>• Los demás bienes que adquiera a cualquier título.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El producto de la venta de bienes que administre y otros ingresos propios que perciba en el ejercicio de sus funciones.</li> <li>• Las donaciones que se le hagan, así como las herencias o legados que acepte.</li> <li>• Los aportes de la cooperación internacional que reciba a cualquier título.</li> <li>• Los demás aportes que perciba en conformidad a la ley.</li> </ul>
<b>POTESTADES</b>	Administrativas y fiscalizadoras	Administrativas, fiscalizadoras y sancionadoras, entre otras potestades públicas.
<b>FISCALIZACIÓN</b>	Sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República en su carácter de institución autónoma del Estado	Sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura
<b>ORGANIZACIÓN</b>	A través de un Consejo Directivo	A través de un Consejo Consultivo
<b>DIRECCIÓN</b>	Director Ejecutivo	Director Nacional
<b>PRESUPUESTO</b>	\$ 94.320.180 (m) (Otorgado por la Ley de Presupuestos Año 2020)	Lo que la ley de presupuestos le asigne
<b>TRABAJADORES</b>	Regidos por el Código del Trabajo	Regidos por el Código del Trabajo

Fuente: Elaboración propia

A partir de la tabla anterior, la CONAF actualmente corresponde a una institución autónoma del estado, la cual goza de independencia administrativa y está sujeta a la ley en materia de gobierno, por lo tanto su director debe responder a los objetivos de este. Es decir, que esta institución tuvo su origen en la administración central.

Por otra parte, si es que se llegase a aprobar el proyecto de ley que busca que pase a ser SERNAFOR, éste estaría sometido al derecho público y sería un Servicio Público Descentralizado. Actuaría con personalidad jurídica y patrimonio propio que la ley le asigne y estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio

de Agricultura. La descentralización sería funcional y territorial. Lo anterior, según el artículo 29, del DFL 1 del 17 de Noviembre de 2001. Asimismo, el SERNAFOR tendría potestades excepcionales para casos de emergencias forestales, las cuales serán decretadas por el Ministerio de Agricultura.

En este sentido, el contraste entre lo privado y lo público se puede analizar en primer lugar, desde la anomalía legal que conforma a CONAF, debido a que a partir de la aprobación del DL 701 en 1974, se consideró a CONAF como un agente administrador y fiscalizador de esta ley, lo que le proporcionó un sostén legal, y durante esos años se consolidó como una institución pública representante del Estado, a pesar de ser un organismo de derecho privado. Sin embargo, cuando se aprobó la Constitución de 1980, que estableció la incompatibilidad de que instituciones privadas ejercieran funciones públicas, las posibilidades de seguir asumiendo potestades públicas quedaron minimizadas.

En el objetivo de SERNAFOR se integran los conceptos de preservación y de uso sustentable de bosques y formaciones vegetacionales, debido a la importancia que actualmente tienen estas acciones frente a la crisis ambiental.

El patrimonio seguirá siendo principalmente el Aporte Fiscal que recibe anualmente a través de la Ley de Presupuestos del Sector Público y los ingresos que obtenga por los servicios que preste.

## CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES

A partir de la descripción y análisis del proceso de transformación de la Corporación Nacional Forestal hacia un Servicio Nacional Forestal, surgieron sucesivos y variados hitos que desde 1984 intentaron modificar la condición a potestad pública de CONAF. Sin embargo, los cuatro intentos se articularon solo en base al cambio de la institución misma y no a la formulación de una política forestal global. Debido a esto, es importante que además de que se produzca el cambio hacia un servicio público, éste sea acompañado de la legislación forestal correspondiente al contexto global y nacional.

La presente investigación ha servido para responder a algunos cuestionamientos. En primer lugar, es importante responder al por qué CONAF se fundó como privado, esto fue debido a que inicialmente se creó la Corporación de Reforestación (COREF) en el año 1970, la cual se originó como una entidad de derecho privado como los fueron distintas corporaciones de la época, con el objetivo de contribuir al incremento, conservación, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país. Posterior a eso hubieron dos intentos fallidos de crear un Servicio Público Forestal que fuera propio del Estado, por lo que en el Gobierno de Salvador Allende solo se pudo realizar la modificación de los estatutos de la COREF, lo que dio paso a la creación de la Corporación Nacional Forestal como un ente privado, debido a su origen y la imposibilidad de legislar con el apoyo del parlamento de la época.

Al responder la pregunta de investigación se presentaron las ventajas y desventajas del cambio, debido a que la transición de la institucionalidad de CONAF a SERNAFOR traería consigo consecuencias positivas como también negativas. Las ventajas de este cambio serían, en concreto, salir de la anomalía jurídica de ser una entidad de derecho privado con potestades públicas y pasar a ser de lleno un Servicio Nacional Forestal de derecho público, con un nuevo cuerpo legal se amplían sus posibilidades de acción para poder cumplir los objetivos de la institución como corresponde, este cambio político estratégico que busca recuperar lo público en un contexto donde está todo privatizado brinda la posibilidad a CONAF de reivindicarse dentro de la opinión pública. Asimismo, las desventajas que se visibilizaron de este proceso de transformación, fueron la resistencia al cambio por parte de los y las trabajadoras de CONAF debido a que el Proyecto de Ley que

crea el Servicio Nacional Forestal y Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones, no le brinda las garantías necesarias al personal de CONAF y es precario e incompleto según las declaraciones hechas por el Sindicato Nacional de Profesionales de CONAF (SINAPROF, 2017), esto debido a que no hay claridad en cuanto al traspaso de los trabajadores.

A modo de síntesis, CONAF actualmente responde a tres aristas principales:

1. Fomento Forestal
2. Combate y Prevención de Incendios
3. Conservación y Protección de formaciones vegetacionales del país

Por lo que las facultades y atribuciones con las que cuenta actualmente la Corporación Nacional Forestal son de carácter administrativo y fiscalizador de las tres aristas mencionadas anteriormente, debido a que es la encargada de la administración de los recursos naturales renovables y de la creación y ejecución de programas para combatir incendios forestales.

Al comparar la ley que crea a CONAF con el Proyecto de Ley que crea el Servicio Nacional Forestal, se desprenden distintas aristas: la principal es la potestad pública que se le otorga a la nueva institucionalidad pública en donde, por ejemplo, los funcionarios que trabajan en la fiscalización de las leyes forestales, dejan de ser Ministros de Fé y se convierten en autoridades administrativas las cuales tienen mayores potestades a la hora de sancionar. También, al Proyecto de Ley se le insertan nuevos conceptos tales como el desarrollo y uso sustentable de las Formaciones Vegetacionales, lo que antes no estaba considerado, brindando así una renovación y evolución del Servicio.

En cuanto a la legalidad de la Corporación, esta debiese ser más que un agente administrador y fiscalizador del DL N°701 , es por ello que más que seguir insistiendo en prorrogar este decreto ley, lo que correspondería en esta materia es la creación de un Servicio Nacional Forestal. Pues la CONAF al haber sido cuestionada por el Tribunal Constitucional el año 2008, por ser una corporación de derecho privado que se financia con fondos públicos, implicó que no puede administrar nuevas leyes, lo que en definitiva es una enorme dificultad para poder implementar nuevas legislaciones que deban estar

bajo su tutela, como una nueva Ley de Fomento Forestal para plantaciones de especies nativas o una ley de prevención y combate de incendios forestales.

Al realizar una evaluación sistemática respecto al cambio de CONAF a servicio público a través del análisis FODA, se concluye que sería bastante beneficioso el cambio institucional de CONAF, ya que a partir del análisis externo, ayudaría a enfrentar la mayoría de las amenazas que tiene en la actualidad, tales como la sentencia impuesta por el Tribunal Constitucional y el fuerte cuestionamiento que tiene la institución por parte de la población, al mismo tiempo, generaría otro tipo de oportunidades, como el desarrollo de una institución pública calificada y especializada en el sector forestal, que es de gran necesidad para el país.

Por otra parte, a partir del análisis interno este cambio ayudaría a mejorar sus debilidades, ya que saldría de la anomalía en que se encuentra hoy en día y de este modo se potenciaría creando nuevas fortalezas, así como las estrategias que podría realizar la institución.

Los principales factores que inciden en la decisión de crear este nuevo proyecto de ley que crea el Servicio Nacional Forestal, son por consiguiente, la sentencia que emitió el Tribunal Constitucional, la cual no permite que la CONAF adquiera nuevas facultades públicas como, por ejemplo, la capacidad de sancionar a quienes infrinjan las leyes forestales, esto debido a que la CONAF está conformada por un híbrido Público- Privado. Por otro lado, lo que impulsa este proyecto es la oportunidad de obtener nuevas facultades públicas que le permitan cumplir de manera eficiente sus objetivos y de este modo disminuir el cuestionamiento por parte de la población.

En conclusión, la transformación de CONAF se dividiría en dos Servicios Públicos: El SERNAFOR, y el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, por lo que se dividirían las funciones entre ambos servicios, como también el personal. Por lo que quedaría cierto vacío legal en cuanto a las funciones que debiesen cumplir cada servicio, el cual debería solucionarse a través de un nuevo Proyecto de Ley para que no se dupliquen los esfuerzos. Es por esto, que la iniciativa sigue detenido en su segundo trámite constitucional en el Senado, esto principalmente se debe a una escasa priorización de la problemática forestal por parte del parlamento, ya que si hubiese un real interés el Proyecto de Ley estaría bien estructurado, con las garantías correspondientes y todos los puntos esclarecidos en cuanto

a la repartición de las funciones de los Servicios que reemplazarían a CONAF. Cabe mencionar que la voluntad política es un factor clave para llevar a cabo este proceso y realizar el cambio, no solo se debe priorizar la institución en periodos de crisis y gran cantidad de incendios forestales, sino que según el contexto mundial ya se debiese crear la legislación forestal correspondiente, a modo de darle una dirección concreta a ambos servicios. Por lo tanto, esto se podría incluir como uno de los ejes de una nueva constitución a modo de recuperar los espacios naturales, cuidarlos y preservarlos, dejando solo algunos para la contribución del desarrollo económico, ya que para mejorar la calidad de vida de los chilenos y chilenas no solo se debe velar por la economía nacional, sino también por el cuidado de la biodiversidad y los espacios naturales con los que cuenta el país.

## BIBLIOGRAFIA

- Benavides, M., Cabaña, C., & Pizarro, N. (2013). *CONAF: su historia y rol en el desarrollo forestal y ambiental de Chile 1972-2013*. Santiago: Alvimpress Impresores Limitada.
- Cámara de Diputados de Chile. (2019). *Camara de Diputados de Chile*. Obtenido de [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=7889&prmBoletin=7486-01](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7889&prmBoletin=7486-01)
- Cámara de Diputados de Chile. (2019). *Cámara de Diputados de Chile*. Obtenido de [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=11690&prmBOLETIN=11175-01](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11690&prmBOLETIN=11175-01)
- Chile, B. N. (2019). *Memoria Chilena Biblioteca Nacional de Chile*. Obtenido de <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-9271.html>
- CONAF. (2019). *Historia CONAF*. Obtenido de <https://www.conaf.cl/quienes-somos/historia/>
- Decreto Ley 2565. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 21 de marzo de 1979
- Decreto Ley 701. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 15 de octubre de 1974
- Decreto 193. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 12 de junio de 1998
- Decreto 4363. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 30 de junio de 1931
- Decreto 458. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 18 de diciembre de 1975
- Ley N° 20.283. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 11 de julio de 2008
- Ley N° 18.575. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 12 de noviembre de 1986
- mexico, R. d. (2019). *Revista de la facultad de derecho de mexico*. Obtenido de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/25105/22511>
- Ministerio del interior. (2002). *Diccionario de Administración Pública Chilena*. Santiago, Chile: LOM ediciones.

- Rojas, Melisa (2014). *Corporaciones y fundaciones de derecho privado creadas por iniciativa pública* (Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Universidad de Chile.
- Sampieri. (2018). *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill.
- SINAPROF. (2017). *Sindicato Nacional de Profesionales de CONAF*. Obtenido de <https://www.sinaprof.cl/p/servicio-nacional-forestal.html>