



APP N°39: LOS CINCO PROBLEMAS DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL¹

Rodrigo Pizarro²
julio 2006

PUBLICACIONES FUNDACIÓN TERRAM

I. Introducción³

En el año 2005 en Chile confluyeron distintos acontecimientos que pusieron de manifiesto las serias falencias en la política ambiental. Al desarrollo de un sinnúmero de conflictos y el empeoramiento de varios indicadores ambientales, se sumó la negativa evaluación ambiental de Chile realizada por la OECD.⁴ Sin embargo, no fue hasta la imagen de cisnes de cuello negro muriéndose en hora prime en la televisión y la incapacidad de las autoridades ambientales de responder a la alarma pública, que finalmente se logró cambiar la percepción de los actores políticos en relación a la institucionalidad ambiental.

El caso de la construcción de la planta de celulosa de Celco en Valdivia y el consecuente desastre ecológico en el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, marca un antes y un después en la política ambiental chilena. Más aún en el contexto de un año electoral, no era aceptable que los distintos candidatos presidenciales no se pronunciaran y, por primera vez en Chile, todos prometieron sendas reformas a la política ambiental. En el caso de la actual Presidenta Bachelet, además, hubo un abierto compromiso con organizaciones ambientales por una sustantiva reforma a la institucionalidad, incluyendo la creación de un Ministerio de Medio Ambiente.⁵

Frente a la necesidad de avanzar en una nueva política ambiental, es fundamental un diagnóstico de las limitaciones y problemas de la actual. La crisis en la gobernabilidad ambiental del 2005 tiene, a nuestro juicio, dos posibles explicaciones. La primera, es que puso de manifiesto que no existía voluntad política de parte de las autoridades de implementar políticas para proteger el medio ambiente. En consecuencia, basta con cambiar las prioridades políticas, -sin alterar el diseño global de la institucionalidad ambiental- para avanzar hacia un desarrollo sustentable.

La segunda explicación presenta mayores problemas, ¿cómo se explica el fracaso, si existe voluntad política para proteger el medio ambiente? Si bien el autor no quiere desconocer que es posible que la voluntad política no sea la más decidida, o que falten recursos financieros, o que en un país en desarrollo pueden existir relaciones indebidas entre el Estado y la empresa, el propósito de este documento es otro. La idea es revelar los problemas para la política ambiental que derivan de los incentivos implícitos que se enmarcan dentro de la institucionalidad ambiental.

De acuerdo a la teoría económica, las características centrales del diseño institucional se reflejan en la estructura de incentivos de las distintas organizaciones y los agentes que se encuentran regulados al

¹ Documento elaborado por Rodrigo Pizarro, invitado a exponer en el seminario "Evaluación del Marco Institucional y Gestión Ambiental en Chile" (05-10-2006), organizado por Expansiva, Santiago de Chile.

² Economista de la London School of Economics, Magister Universidad de Carolina del Norte Chapel Hill, Director Ejecutivo de Fundación Terram

³ Agradezco los comentarios de Miguel Márquez, Roberto Pizarro y Paola Vasconi, pero como es costumbre los errores son exclusiva responsabilidad de autor.

⁴ Evaluación Ambiental de la OECD, 2005

⁵ Compromisos de Chagual, noviembre 2005, www.terram.cl

interior de ese esquema institucional. La tesis central de este documento es que el modelo institucional para implementar la política ambiental, a partir de la Ley de Bases del Medio Ambiente, generó y profundizó una serie de falencias en la estructura de incentivos de los distintos agentes.

En consecuencia, no es la voluntad política, la falta de recursos para la fiscalización, o el egoísmo de los empresarios⁶, lo que impide implementar una política ambiental adecuada, sino el diseño original de la institucionalidad medio ambiental. A menos que se enfrenten estas incongruencias en los incentivos institucionales, no será posible contar con una política ambiental que cumpla con los objetivos para un desarrollo sustentable.

II. La Institucionalidad Ambiental de Chile.

La actual política e institucionalidad ambiental es obra del gobierno del Presidente Aylwin, donde hubo una reforma profunda. El marco de referencia es la Ley de Bases del Medio Ambiente (LBMA), de donde surge la institucionalidad y los instrumentos de gestión ambiental. Así mismo, el gobierno de Aylwin no reformó la legislación en relación a la gestión de recursos naturales, por lo que se mantiene el enfoque instaurado durante el gobierno militar⁷. Posterior a este esfuerzo no ha habido cambio o reforma trascendente en materia ambiental, con excepción quizás de los Límites Máximo de Captura Individuales en el sector pesquero⁸. El gobierno del Presidente Frei se caracterizó por implementar la reforma institucional de Aylwin, mientras que el gobierno del Presidente Lagos, a pesar de un compromiso de reforma, básicamente se conformó con mantener el estatus quo.⁹

La institucionalidad ambiental vigente consiste esencialmente en un sistema de coordinación, desde la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, que articula a los diferentes organismos públicos con competencia ambiental. El órgano superior de la CONAMA es el Comité de Ministros, donde participan los ministerios relevantes, presidida por el Ministro(a) de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), quien además cuenta con una serie de atribuciones específicas¹⁰. Esto se repite a nivel regional, a través de la Comisión Regional de Medio Ambiente (COREMA), pero con las secretarías regionales ministeriales (SEREMIS) y dependiente de la Intendencia¹¹.

La CONAMA está provista de una Secretaría Ejecutiva, que es la Dirección Ejecutiva de Conama (DEC)¹², ésta es un servicio funcionalmente dependiente de la SEGPRES. La DEC carece de un poder real dentro del gobierno, ya que las atribuciones legales en materia ambiental siguen en manos de los servicios públicos sectoriales (salud, obras públicas, vivienda, etc.). En rigor la DEC es exclusivamente una secretaría técnica del sistema de coordinación.

Las principales funciones de la institucionalidad de CONAMA (Comité de Ministros) son: la definición de políticas ambientales; la coordinación de las diferentes instituciones involucradas en la temática ambiental, la priorización de acciones y la asignación de recursos destinados a proteger el medioambiente.¹³

Los principales instrumentos de gestión ambiental son: la aprobación de normas (luego de un proceso

⁶ Aunque naturalmente algo de eso hay

⁷ No existe espacio en este documento, para discutir el enfoque de la gestión de recursos naturales, pero en términos generales la concepción de regulación es un Estado subsidiario y el fortalecimiento de los derechos de propiedad.

⁸ Los límites máximos de captura se refieren a permisos individuales por armador pesquero de una parte de la cuota pesquera. Ha sido una importante innovación en la política regulatoria de la pesca, con un impacto sustancial en el control de la sobre-pesca y la ineficiencia económica de las cuotas globales de pesca. Sin embargo, es una evolución natural del enfoque de regulación sectorial heredado del Régimen Militar, igual al Código de Aguas, por ejemplo.

⁹ Ver, por ejemplo, Evaluación de la gestión ambiental del Gobierno del Presidente Lagos, Marzo 2000 – Julio 2003; elaborado por los consultores Eduardo Dockendorff y Jaime Solari

¹⁰ El Ministro(a) de la SEGPRES firma las normas ambientales, por ejemplo.

¹¹ Ley de Bases del Medio Ambiente, 1994.

¹² Que para mayor confusión también se llama CONAMA, para distinguirlos me referiré al servicio de Conama como la Dirección Ejecutiva de Conama (DEC)

¹³ Ley de Bases del Medio Ambiente, 1994.

regulado), los planes de descontaminación para zonas declaradas como contaminadas y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA. Este último contempla dos mecanismos básicos de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión: los estudios de impacto ambiental (EIA) y las declaraciones de impacto ambiental (DIA)¹⁴.

El SEIA funciona como una “ventanilla única” por la cual ingresan los proyectos que son a su vez enviados por la DEC a los diferentes organismos sectoriales ministeriales pertinentes para su evaluación¹⁵. En rigor el SEIA es un ‘facilitador’ de los proyectos de inversión, pues permite al privado acceder a todos los permisos ambientales –la resolución de calificación ambiental (RCA)-, a través de una sola institución, a pesar de que los permisos son sectoriales. La DEC actúa como coordinadora, pero son los servicios los que entregan su aprobación técnica y las COREMAS, a nivel regional, las que entregan la aprobación final. La COREMA, siendo un órgano político, puede aprobar proyectos de inversión con informes ambientales negativos, pero no puede denegar la RCA a un proyecto si cuenta con la aprobación de los organismos sectoriales.

III. Marco Teórico

Antes de entrar a discutir en detalle los problemas asociados al sistema institucional ambiental es necesario una breve reflexión teórica. Los problemas que se observan en el modelo institucional chileno, están relacionados con lo que en la ciencia económica se denomina como ‘problemas de agencia’. La institucionalidad ambiental que se diseñó exacerbó los problemas de agencia ya existente en la política ambiental (aquella implícita) y creó otros nuevos.

En términos generales los problemas de agencias se refieren a la existencia de una serie de incentivos para que los agentes económicos, -individuos, empresas o instituciones- se comporten de una manera que no es socialmente óptima. Un tema crucial en los problemas de agencias es la existencia de información asimétrica y la necesidad de delegar en terceros el cumplimiento de ciertas funciones u objetivos.

III.1 Teoría de Agente-Principal¹⁶.

El marco conceptual relevante es la teoría de Agente-Principal, derivada de la teoría moderna de regulación. Para introducir el tema, imaginemos el siguiente escenario: existe un individuo (el Principal) cuyo auto tiene un ruido extraño. Lo lleva al mecánico (el Agente). El mecánico le dice que el problema del auto se relaciona con los amortiguadores, y sugiere cambiarlos. El individuo acepta, paga el costo de los amortiguadores y la mano de obra. Sin embargo, el individuo no tiene conocimiento de mecánica, por lo que no tiene claridad respecto de lo que efectivamente hizo el mecánico o cuál es el verdadero problema del auto. Es decir, la relación entre el Principal y el Agente es una en la cual existe ‘información asimétrica’, pues el Principal no tiene la capacidad o la oportunidad para observar directamente las acciones del Agente. El interés del Principal es que el Agente le resuelva el problema al menor precio posible. El Agente en cambio quiere que le paguen y realizar el menor esfuerzo posible. Es decir, el Agente y el Principal tienen intereses distintos, incluso contrapuestos.¹⁷

¿Cómo se soluciona este problema? El Principal debe diseñar un sistema de castigos y premios para que el Agente no lo engañe, y se asegure de su mejor esfuerzo. La teoría económica ha explorado este dilema de distintas maneras, pero, en términos generales, cuando existen problemas de agencia las soluciones de ‘mercado’ no son eficientes.

El dilema entre el dueño del auto y el mecánico se replica en múltiples relaciones cotidianas: el paciente con el doctor, el dueño de casa con el jardinero, el apoderado con la profesora. Son todas relaciones de agencia donde existe información asimétrica e intereses disímiles entre el Principal y el Agente.

Más relevante para nosotros, las relaciones de Agencia se proyectan en las relaciones entre

¹⁴ Idem

¹⁵ Por ejemplo, Corporación Forestal, Dirección General de Aguas, Servicio Agrícola Ganadero, etc.

¹⁶ Ver Kreps, David Microeconomics, 1990, capítulos 16 y 17, para una discusión

¹⁷ Además actúan estratégicamente. El típico instrumento de análisis de esas situaciones es la teoría de juegos.

organizaciones. Entre los ciudadanos y sus representantes políticos, entre los representantes públicos y la burocracia; entre el regulador y la empresa.¹⁸

Las instituciones, en el sentido de las 'reglas del juego', de hecho regulan las relaciones entre los Principales y los Agentes. En el caso de la institucionalidad ambiental, se diseñó un modelo que exacerbó los problemas de agencia y, en consecuencia, se promueven soluciones ambientales que no son óptimas desde el punto de vista social, que además no cumplen con los objetivos previamente delineados por las autoridades.

IV. Los problemas de la Institucionalidad Ambiental de Chile.

IV.1 ¿Cuáles son las preguntas?

En general toda institucionalidad ambiental enfrenta tres preguntas. Primero, quién y cómo se toman las decisiones respecto al nivel de calidad ambiental aceptable (Problema N°1). Segundo, cuál es la institucionalidad para diseñar, implementar y fiscalizar la política ambiental (Problemas N° 2, 3 y 4) y, por último, cuáles son los instrumentos de gestión (Problema N°5).

En nuestra opinión el diseño institucional ambiental resolvió estas tres preguntas, pero paralelamente generó cinco problemas fundamentales en la estructura de incentivos de los agentes públicos y privados. Para cualquier discusión sobre una nueva institucionalidad es fundamental comprender y corregir estos problemas.

IV.2 ¿Cuáles son los problemas?

Problema N° 1 – El problema político. ¿Quién y cómo se decide?

Cuál es el nivel de protección ambiental deseada –o lo que es equivalente, cuál es el nivel de contaminación aceptable- y quién toma la decisión, es la primera pregunta crucial en materia ambiental¹⁹. Esta pregunta es clave, pues toda actividad humana genera algún impacto ambiental y, en consecuencia, un impacto cero es imposible. Así mismo cualquier decisión que se tome tendrá costos de oportunidad que afecten los intereses de distintos sectores de la sociedad. Por ello es necesario buscar un mecanismo transparente de toma de decisión y que internalice adecuadamente los costos. Puede haber diversos modelos. ¿Debe ser una decisión política, científica, técnica o democrática?

En el caso de Chile la decisión de protección ambiental involucra tres ámbitos. La primera es la opción de destinar terrenos fiscales a áreas de conservación ecológica²⁰; la segunda, es el proceso de generación de normas ambientales y, el tercero, es el SEIA²¹.

Como aún no se presentan conflictos serios por la creación de áreas ecológicas protegidas²² y el sistema de normas ambientales está en su infancia, me concentraré en el tercer ámbito, el SEIA. El SEIA es un sistema de evaluación ambiental de proyectos de inversión, en consecuencia, la decisión de la calidad ambiental que queremos se encuentra sujeta a la opción de aprobar el proyecto que se propone y qué exigencias ambientales se le hacen. La mayor protección ambiental está directamente relacionada con mayor y mejor tecnología y, por lo tanto, mayor costo para la empresa.

En consecuencia la decisión de 'calidad ambiental' se determina a través del SEIA y, por tanto, es

¹⁸ Tema de reciente incorporación a la ciencia política. Vea 'States and Markets: A primer in Political Economy' de Adam Przeworski, 2003, para un buen resumen de esta literatura.

¹⁹ La economía ambiental presenta un marco teórico para contestar esta pregunta, que se resume en esencia como la solución óptima socialmente es aquella donde los costos de la externalidad ambiental son iguales a los beneficios de evitarla, ver cualquier texto de economía ambiental para una discusión. Hanley, et al, por ejemplo

²⁰ O eventualmente expropiar terrenos privados.

²¹ Cuando no existe norma chilena, la LBMA establece el uso de la norma Suiza como referencia.

²² Aunque el caso del Parque Pumalín y el Señor Tompkins es el primer aporte a esta discusión. ¿Cuánto territorio Chile debe destinar a la conservación ambiental?

compartida entre el proponente de un proyecto (privados o públicos), los organismos técnicos, y representantes políticos del gobierno central. La verdad es que la decisión ciudadana está muy lejos de intervenir.

Al no existir instrumentos de ordenamiento territorial, la decisión de ubicación es exclusivamente del proponente del proyecto. Esta decisión es crucial, no sólo desde el punto de vista de la gestión y carácter del territorio, sino también sobre el eventual impacto ambiental. Aquí no existe, a diferencia de otros países, una opinión ciudadana local sobre el desarrollo de sus comunidades o una opinión científica respecto a la capacidad de carga del ecosistema.

La participación de los organismos técnicos y algún grado de participación ciudadana local ocurre en la etapa de la evaluación de los permisos ambientales, a través del SEIA. Los distintos organismos técnicos evalúan el cumplimiento de la norma, para luego dejar la decisión final a un organismo eminentemente político (la COREMA), tomar la decisión final luego de un proceso de participación ciudadana local. Esta última se limita a cuestionar técnicamente el proyecto -a pesar de que no tiene la capacidad técnica- y a solicitar medidas de mitigación.

No existe posibilidad de parte de la COREMA de acoger el cuestionamiento a la ubicación original del proyecto en su localidad. Tampoco puede decidir sobre compensaciones económicas, solamente se puede optar por aprobar o rechazar el proyecto, o solicitar cambios técnicos, incluyendo algunas mitigaciones ambientales.

Desde la perspectiva de nuestro esquema teórico el diseño institucional no podría ser más inapropiado. La ciudadanía quiere algo que no se contempla en el SEIA -cambiar la ubicación del proyecto. La decisión técnica la toman organismos de manera sectorial y centralizada, sin una visión ambiental integrada, ni consulta científica, ni inserto en las realidades locales del territorio, la pregunta central es si se cumple o no la norma. La decisión política la toma un órgano político que no responde a los ciudadanos locales que podrían cuestionar la decisión. Por ejemplo, si los ciudadanos de Valdivia quieren demostrar su molestia por la construcción de la planta de celulosa de Celco, no pueden en la próxima elección cambiar a las autoridades regionales, éstas dependen de la voluntad de las autoridades nacionales. Alternativamente si los ciudadanos locales quieren mostrar su molestia por una sobreprotección del ambiente y falta de empleo, tampoco lo pueden hacer. En este caso el Principal es la ciudadanía local, exige protección ambiental y empleo, pero el Agente es la COREMA, que no responde a sus intereses, sino a los de Santiago. No existe un sistema de premios y castigos adecuado para que la COREMA represente los mejores intereses de la comunidad local.

Problema N°2 – El Modelo de Coordinación y los incentivos institucionales de las distintas agencias regulatorias.

El modelo de Coordinación implica que quien determina e implementa la política ambiental son los servicios y los ministerios sectoriales. Sin embargo esta visión, aparentemente razonable, desconoce los intereses y motivaciones de las distintas agencias gubernamentales. Debido a la estructura institucional del sector público chileno, las agencias con atribuciones en la regulación ambiental tienen incentivos contrapuestos entre el fomento productivo y la protección del medio ambiente.

A modo de ejemplo, la Subsecretaría de Pesca es responsable de la promoción del sector pesquero y la protección de la biodiversidad marina. La Conaf promueve el sector forestal y administra parques nacionales. El Ministerio de Vivienda debe cumplir metas de construcción de viviendas, pero además desarrolla políticas de urbanismo. El Ministerio de Obras Públicas debe construir carreteras (facilitando el transporte privado), y hasta hace poco implementaba la política de transporte público.

Frente a estos incentivos es inevitable que los Ministerios sectoriales opten por iniciativas de promoción y fomento productivo en detrimento de una efectiva protección ambiental. Por ello, no sorprende que la Subsecretaría de Pesca no haya incorporado mecanismos de protección marina a la nueva ley de pesca, o esté tan atrasada en la regulación ambiental del sector acuícola. A su vez, que la Conaf prácticamente no fiscalice y se vea inmiscuida en un escándalo por la entrega de planes de manejo fraudulentos; que el Ministerio de Vivienda haya promovido la desafectación de los suelos agrícolas de la Región Metropolitana, así permitiendo el acceso a suelos más baratos, de esta manera disminuyendo los costos

de construcción de vivienda, pero seriamente afectando el desarrollo de una política urbana para la región. Así mismo, que se haya construido tantas autopistas urbanas, pero que TranSantiago, el plan de transporte público urbano por excelencia, se haya atrasado varios años.

Cada uno de estos servicios fue diseñado, está orientado y es evaluado por metas asociadas al fomento productivo. Frente a estos incentivos, el diseño institucional debería haber reformado los ministerios sectoriales, de manera que tuvieran objetivos nítidos o alternatively el Sistema de Coordinación debería haber generado un sistema de premios y castigos para que los ministerios sectoriales realmente se comprometieran con metas en la política ambiental, reconociendo los distintos intereses organizacionales.

La Conama (el Principal) debería generar incentivos para que los Ministerios sectoriales (el Agente) cumpla con objetivos medio ambientales o a lo menos actúen en forma coordinada. Ya que no existen incentivos para aquello, finalmente la coordinación –eje central de la política ambiental- es un acto voluntarista, incongruente con los verdaderos incentivos de los servicios. El sistema de coordinación es una declaración de buenas intenciones imposible de cumplir por la propia dinámica de los servicios públicos. Por esto nunca se cumplen las agendas ambientales, fracasaron las unidades de medio ambiente en los Ministerios y la Conama gasta enormes esfuerzos en coordinar a los servicios sin mayor éxito. Finalmente, en el modelo de coordinación, no se previeron los problemas de agencia.

Problema N°3 – El Modelo de Coordinación y la Captura de Agencia

Captura de Agencia se refiere a que las instituciones regulatorias se desdoblan en su relación con las empresas que regulan y finalmente asocian sus propios intereses con los del agente regulado. Esto se puede dar de dos formas: una es derechamente corrupción, lo que desde el punto de vista técnico es más sencillo, pues es ilegal y existen mecanismos para poder acotarlo y controlarlo, especialmente con la historia institucional de Chile.

Sin embargo, existe otra forma de captura, que se encuentra más bien relacionada con que las agencias se evalúan a partir del éxito del sector que regulan, particularmente si las metas institucionales se relacionan con el fomento productivo. Por ejemplo, la CONAF está interesada en que aumente la producción forestal y la Subsecretaría de Pesca le interesa que aumente la producción pesquera y salmonera.

Lo anterior se ve exacerbado por la poca complejidad del mercado laboral en Chile. Para un ingeniero forestal las oportunidades de trabajo se circunscriben casi exclusivamente a la agencia reguladora o a la empresa regulada, en el sector pesquero ocurre lo mismo. Por ello, no es que los funcionarios se corrompan, pero frente a la siempre inestabilidad funcionaria en el sector público, los funcionarios expertos tendrán cuidado en generar un conflicto abierto con una empresa o un sector que puede ser un posible empleador en un futuro cercano.

Reconociendo este fenómeno institucional el modelo de coordinación de política es muy problemático, pues finalmente las agencias reguladoras sectoriales y sus funcionarios tienen incentivos muy poderosos para contener la regulación y la fiscalización en el ámbito medio ambiental.

La captura de agencia también se observa en el sistema institucional diseñado a partir del SEIA. Son las empresas las que deben contratar los estudios de impacto ambiental. Ya que existe cierta discrecionalidad política de parte de las COREMAS y CONAMA en aprobar proyectos, no sorprende entonces, que para los proyectos de alto perfil y complejos técnicamente, se contraten empresas y consultores, con estrechos vínculos con el gobierno y los partidos de la coalición. Finalmente el SEIA se convierte en un sistema de lobby, donde los consultores buscan la aprobación, a través de sus contactos con el sistema político y así no realizar los cambios tecnológicos en el proyecto para cumplir las normas relevantes.

Lo anterior es, por cierto, un problema que se extiende a toda la institucionalidad del Estado de Chile, pero en el caso ambiental se diseñó un sistema que exagera estos problemas. ¿Estudios de Impacto Ambiental elaborados por la empresa, sin una evaluación técnica independiente? ¿Una institución eminentemente política y discrecional –las COREMAS- para evaluar técnicamente los proyectos, con el

consultor-lobbysta relacionado con los partidos de gobierno, evaluando el comportamiento de los funcionarios? ¿Una ciudadanía desorganizada y desinformada, que no puede manifestar su molestia electoralmente, porque no elige a las autoridades regionales ni a los Ministros?

Desde el punto de vista de la teoría de Agencia, está claro dónde se encuentran los incentivos en el sistema de regulación ambiental y no es precisamente para promover una mayor protección ambiental.

Problema Nº 4 - Consistencia en el tiempo y credibilidad de la Política Ambiental

En la implementación de algunas políticas públicas existe un fenómeno que se denomina 'consistencia en el tiempo'²³. Este problema ocurre cuando se contraponen objetivos de largo plazo en política pública y organismos de decisión evaluados en el corto plazo. Esto se observa en la política ambiental. Los problemas ambientales por definición tienen soluciones de largo plazo y los gobiernos necesitan de éxitos inmediatos -aumentar el empleo o la inversión- para ser reelegidos.

En consecuencia, aunque un gobierno tenga voluntad política para avanzar en materia ambiental, frente a una coyuntura donde se debe elegir entre mayor regulación ambiental o crecimiento económico, la opción ineludiblemente será este último. Los gobiernos asumen en períodos relativamente cortos y tratan de cumplir con su oferta programática y mostrar a sus electores resultados tangibles²⁴.

Asimismo este fenómeno se relaciona con la credibilidad de la política. Los agentes, en este caso los empresarios, estiman que la política ambiental simplemente 'no es creíble', pues frente a la posibilidad de perder empleos o actividad económica el gobierno simplemente optará por desregular para promover mayor actividad económica.²⁵

Este problema de la credibilidad ocurre en el caso de los megaproyectos. Una vez aprobada la resolución de calificación ambiental, las alternativas frente al incumplimiento de la empresa son la revocación de la misma y, consecuentemente, el cierre de la empresa. Pero esa amenaza simplemente no es creíble. La empresa no cree, tampoco la ciudadanía, que el gobierno esté dispuesto a cerrar un megaproyecto con una inversión de miles de millones de dólares, por el incumplimiento de un permiso ambiental. Por ello la empresa permanentemente comete infracciones, como práctica habitual y a su vez las COREMAS, siempre están dispuestas a 'negociar' para no cerrar la planta. Los ejemplos son múltiples, la celulosa de Itata, el relleno sanitario de Santa Marta, y aparentemente, está ocurriendo lo mismo con el caso de Pascua Lama y la destrucción de glaciares. Pero el caso de Celco-Valdivia resulta paradigmático, aunque existían antecedentes suficientes para cerrar la planta, la COREMA optó por no revocar la resolución de calificación ambiental, esta decisión condenó la credibilidad de toda la institucionalidad ambiental.

Por ello, es inconcebible que la política ambiental dependa en última instancia de la Secretaría de la Presidencia a nivel nacional, y a nivel regional de la Intendencia. Esta estructura institucional agudiza el problema de agencia relacionado con la inconsistencia en el tiempo de la política ambiental y, por ende, su falta de 'credibilidad'. La solución para enfrentar este tipo de problemas apunta a generar instituciones desvinculadas de la coyuntura, con mayor autonomía, y cuyas decisiones sean creíbles, por ejemplo, que la institucionalidad ambiental dependa de un Ministro sectorial en vez de la Secretaría de la Presidencia y a nivel local que una vez entregada la resolución de calificación ambiental, quien tome la decisión de revocarla sea una agencia autónoma y exclusivamente fiscalizadora.

Problema Nº5- La Coherencia de los Instrumentos

La tercera pregunta en política ambiental se refiere a los instrumentos de política. Existe una gama de alternativas. De hecho a lo largo de la historia de la gestión ambiental destacan distintos instrumentos

²³ Esta es una traducción literal del término en inglés 'time consistency'.

²⁴ Esto ocurrió en el gobierno del Presidente Lagos, frente a la crisis económica y la demanda por mayor empleo se flexibilizaron las restricciones ambientales para promover la actividad económica, 'eliminar los lomos de toro' frase célebre del entonces Ministro de Economía, fue de hecho el eje de la política ambiental.

²⁵ Es el reconocimiento del problema de consistencia en el tiempo en la política económica, que logra independizar a los Bancos Centrales de los Ministerios de Hacienda. Ver Barro y Gordon, 'Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy', *Journal of Monetary Economics*, julio, 1983.

preferentes. A nivel teórico y práctico, se ha pasado desde los instrumentos de 'comando y control' - instrumentos de regulación directa, como las normas, permisos y prohibiciones- a instrumentos de mercado, desde impuestos y subsidios, a los permisos transferibles. Hoy día los instrumentos de gestión preferente se centran en la gestión integral del territorio, particularmente a nivel de cuencas hidrográficas.

En el caso de Chile, existe una mezcla de instrumentos. Algunos de larga data. La institucionalidad actual se basa en instrumentos de regulación y un sistema de normas implementado a través del SEIA. La implementación de instrumentos de mercado ha sido mixto, aún no se desarrolla un sistema de permisos de emisión transables en el caso de la contaminación atmosférica, pero han existido otras experiencias, en el ámbito de la gestión de los recursos naturales, más bien negativas, como es el caso de del agua.²⁶

En el caso de los instrumentos de ordenamiento territorial, éstos están excluidos en la institucionalidad ambiental. Existe alguna experiencia, con los denominados planes reguladores, pero éstos no son lo que hoy se considera adecuado desde el punto de vista de la gestión ambiental. La ausencia de instrumentos de gestión territorial, está seriamente afectando la coherencia de la política ambiental y la necesidad de conciliar los usos competitivos del territorio.

Los instrumentos de gestión existentes en Chile son por excelencia sectoriales, normas, permisos de emisión, etc. No existe una visión integrada e integral. Lo anterior está generando dificultades para enfrentar una gama de problemas ambientales, que los actuales instrumentos son incapaces de abordar.

Es de un alto costo social cederle a los privados la opción de ubicación de los proyectos de inversión, pues éstos no cuentan con una visión integral del territorio y externalizan sus costos ambientales. En este sentido, el caso de Celco-Valdivia nuevamente resulta paradigmático. Todos los problemas ambientales y las opciones de solución surgen por la decisión original de la empresa de ubicar la planta en las cercanías de un Santuario de la Naturaleza. Fue una decisión de eficiencia económica que no internalizó el costo social y ambiental de la descarga de sus residuos.

En lo que corresponde a la participación ciudadana, las comunidades locales no están interesadas en intervenir en las opciones tecnológicas de la empresa. Más bien tienen una opinión general de cómo su localidad se verá afectada por la ubicación e implementación de ciertos proyectos, y especialmente la naturaleza del desarrollo local que implica. El motivo de la inquietud ciudadana es una decisión que toma soberanamente la empresa, sin que la institucionalidad ambiental pueda enfrentar directamente, pues la COREMA no interviene sobre la decisión de ubicación de proyectos.

En este sentido es inapropiado posteriormente utilizar el SEIA para debatir un tema que no puede zanjar la institucionalidad ambiental, lo que es caldo de cultivo para conflictos. En consecuencia, al introducir instrumentos de gestión territorial con participación ciudadana, se resolvería un gran número de problemas ambientales, se gestionaría el territorio de una forma más eficiente, y se evitaría gran parte de los 'conflictos ambientales'. Estos en realidad son conflictos por el uso del territorio, no por el impacto ambiental puntual.

V. Lineamientos para una Reforma Institucional

El propósito de este documento no es desarrollar una propuesta sistémica de una nueva institucionalidad ambiental para Chile, para eso hay mucho más por debatir. La idea más bien ha sido revelar algunas de las falencias en la estructura de incentivos de la actual institucionalidad de manera de proponer lineamientos generales para una eventual reforma. En ésta debe considerarse los siguientes puntos.

Primero, toda actividad humana genera algún impacto ambiental y, en consecuencia, la decisión de aprobar, rechazar o mitigar actividades que generan algún impacto ambiental, necesariamente debe ser una decisión democrática –dentro de ciertos parámetros científicos generales-, involucrando a aquellos actores directamente afectados, tanto por el impacto ambiental como por los beneficios de la actividad

²⁶ A través del Código de Aguas, 1979, se regulan los derechos de uso de agua. En términos generales los permisos de uso se entregan a perpetuidad y son transferibles. La experiencia ha sido evaluada como negativa, y el gobierno ha impulsado distintas reformas. La última fue exitosa, pero una muy tímida reforma, introduciendo cobros por no uso.

económica. Corresponde a las autoridades ambientales representar claramente la naturaleza de la decisión, sus costos y beneficios y a los actores políticos tomarlas, asumiendo frente a los ciudadanos esa decisión con todos los costos políticos si se equivocan.

En este sentido, la principal decisión de la ciudadanía y otros agentes económicos, se refiere a cómo se desarrolla su territorio, por eso una verdadera democratización de las decisiones sobre el impacto ambiental son sobre el uso del territorio. Introducir instrumentos de ordenamiento territorial con participación ciudadana es crucial para la gobernabilidad ambiental.

Segundo, si bien la transversalidad de la política ambiental exige mecanismos de coordinación - incluso como aquellos diseñados por el sistema de CONAMA- no se puede coordinar instituciones cuyos incentivos principales se encuentran alejados de los objetivos de la política ambiental. La reforma a la institucionalidad debe partir con los principales Ministerios y servicios sectoriales separando nítidamente las funciones de fomento con las de conservación ambiental. Por ello, la creación de un Ministerio de Medio Ambiente debe ser la oportunidad para incorporar a este nuevo Ministerio las actuales atribuciones con que cuenta el Ministerio de Vivienda y el SAG en la regulación del uso del suelo, las atribuciones de la Subsecretaría de Pesca en biodiversidad marina y control de biomasas pesqueras; de la CONAF en biodiversidad terrestre y parques nacionales; del Ministerio de Obras Públicas en relación al agua, y del Ministerio de Salud en relación al aire, entre otros.

Tercero, la captura de agencia es un problema incipiente en Chile pero real. Es crucial crear una Agencia que mantenga una opinión técnica independiente sobre los estudios ambientales y los eventuales impactos ambientales de proyectos. Asimismo, es fundamental avanzar hacia una Superintendencia de Fiscalización altamente autónoma, con carrera funcionaria, que no tenga temor a fiscalizar fuertemente a las empresas, y con atribuciones para cerrar empresas cuando no cumplan con la legislación vigente, sin intervención política.

Cuarto, debido a la naturaleza política de la decisión ambiental, no es posible concebir instituciones dedicadas a la implementación de la política ambiental independientes, aunque exista el problema de consistencia en el tiempo, pero es fundamental separar la cabeza de la política ambiental del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, a nivel nacional, y de la Intendencia a nivel regional. En este sentido la propuesta de un Ministro de Medio Ambiente es un avance, pero se requiere introducir elementos de autonomía, de manera de acotar el problema de la consistencia en el tiempo. Esta es la segunda razón por la cual la Superintendencia de Fiscalización debe tener altos grados de autonomía, como también lo debe tener una Agencia técnica que sea un revisor independiente de los estudios de impacto ambiental, por ejemplo, evaluando todos las decisiones de las COREMAS donde hubo informes técnicos negativos. Ambas instituciones generarían costos políticos al eventual Ministro de Medio Ambiente si decide no cumplir con sus objetivos medio ambientales.

Quinto, es necesario mantener elementos de coordinación en la política ambiental. Por ello la actual CONAMA debe mantenerse, presidida por el Ministro de Medio Ambiente; sin embargo, se requiere un instrumento que obligue a los servicios a coordinarse. Por ejemplo, así como el Ministerio de Planificación entrega un R.S. para los proyectos de inversión de todo el Estado²⁷, el Ministerio de Medio Ambiente podría entregar una calificación ambiental para los proyectos y programas sectoriales que deben ser coordinados a través de la CONAMA.

Es fundamental avanzar hacia instrumentos de gestión territorial. Arriba se explicó que esto es importante como un mecanismo de democratizar la decisión sobre el uso del territorio, pero también es relevante desde el punto de vista de la gestión ambiental. Chile actualmente enfrenta problemas ambientales que simplemente no podrá abordar sin instrumentos de gestión territorial: el agua, la ciudad y el borde costero son posiblemente los desafíos más relevantes.

En fin, un sistema institucional con un Ministerio de Medio Ambiente que tenga atribuciones sobre los recursos genéricos, aire, agua y suelo; una Superintendencia de Fiscalización Ambiental, relativamente autónoma; una Agencia técnica de información y estudios ambientales; un Servicio Nacional de Parques;

²⁷ El R.S. es la resolución favorable del estudio económico social de un proyecto de inversión. Los proyectos de inversión del Estado deben recibir un R.S. antes de implementarse.

son algunas de las innovaciones desde el punto de vista institucional, de manera de acotar los incentivos perversos que se encuentran en el actual sistema institucional. En lo que corresponde a instrumentos, es fundamental desarrollar instrumentos de ordenamiento territorial y evaluación estratégica ambiental. Finalmente, a nivel de la coordinación interministerial, es necesario crear una resolución de calificación ambiental para programas y proyectos del Estado entregada por el eventual Ministerio de Medio Ambiente. Estos deberían ser los lineamientos para la próxima reforma a la institucionalidad ambiental.

	<p>www.terram.cl</p>
<p>Av. Bustamante 24, oficina 5i. Providencia. Santiago. Chile Fono: (56-2) 269 4499 / Fax (56-2) 269 9244</p>	