

Institucionalidad pública
y gestión ambiental en Chile

Rafael Asenjo

Introducción

Desde “el caso CELCO”,⁽¹⁾ algunos actores insisten en que el origen de lo sucedido se debe a la incapacidad de la institucionalidad ambiental. Si bien son muy pocos los detalles que se han dado a conocer, se dice que si hubiera habido “una autoridad ambiental” este caso no habría existido.

Este reclamo no es nuevo en Chile. Se ha conocido, más o menos igual, desde el inicio de la preparación de la Ley de Bases del Medio Ambiente (1990). Lo que sí es nuevo es que esa afirmación general se haya instalado con fuerza en la opinión pública, a la vez que se haya aceptado –casi sin discusión– la necesidad de “instalar una autoridad ambiental” corroborándose su importancia dada su mención en el Programa de Gobierno de la actual Presidenta de la República.

¿Se puede decir que hoy no existe autoridad ambiental en Chile? ¿Qué sentido tiene el modelo institucional vigente? ¿Es la creación de un Ministerio del Medio Ambiente la única forma de tener autoridad ambiental?

¿Se puede decir que hoy no existe autoridad ambiental en Chile? ¿Qué sentido tiene el modelo institucional vigente? ¿Es la creación de un Ministerio del Medio Ambiente la única forma de tener autoridad ambiental?

En este documento se entregan algunos antecedentes sobre esta discusión, así como de los modelos institucionales que se enfrentarían, desde la perspectiva de la experiencia del autor sobre el estado del debate, además de algunas posibles soluciones que se pueden aplicar a esta materia.

Generalidades sobre la gestión ambiental

Todas las estructuras institucionales, incluida por cierto la ambiental, no se dan en el vacío. Todas ellas se insertan o deberían insertarse en un sistema más amplio que Raúl Brañes llama “Gestión Ambiental”. A esta función, principalmente pública o del Estado, la define como “el conjunto de las actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente. Sus componentes principales son la política, el derecho y la administración ambientales”.⁽²⁾

(1) Referencia pública a la crisis ambiental producida durante el año 2005, a partir de la operación de una planta de celulosa de la empresa CELCO en San José de la Mariquina, Región de Los Lagos, que descarga sus efluentes en el Río Cruces, el cual forma parte del Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter.

(2) Brañes, R. (2000). “Manual de Derecho Ambiental Mexicano”, Fondo de Cultura Económica, México, p.117.

Esta administración o estructura institucional ambiental debe servirse y estar al servicio de los otros componentes de la “Gestión Ambiental”. Mientras la política define los principios y objetivos que se quieren alcanzar, y el derecho o la legislación genera herramientas legales y reglamentarias para cumplir los principios y lograr dichos objetivos, la administración origina la estructura institucional pública constituida por un conjunto de órganos y servicios públicos que cumplen determinadas funciones y aplican la legislación para alcanzar los objetivos que la política define. No se trata, por lo tanto, de una estructura institucional independiente o autónoma, en relación con las políticas o el derecho vigente, en un momento determinado.

La estructura institucional pública que un país como el nuestro quiera darse para hacer frente a la temática ambiental no es, entonces, un fin en sí mismo, sino un medio, un instrumento de la gestión ambiental en función de y al servicio de los objetivos que la política señale y que se quieran alcanzar a través del derecho.

Gobierno de Aylwin: Estrategia y modelo inicial que se expresa en la Ley 19.300

En 1990, al iniciarse el primer gobierno de la Concertación, lo ambiental no era prioritario. “Existía una escasa internalización del tema por parte de la sociedad

En 1990, al iniciarse el primer gobierno de la Concertación, lo ambiental no era prioritario. (...) El Presidente Patricio Aylwin, quien durante los primeros meses de su gestión creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), hizo avances muy significativos en la instalación de la dimensión ambiental como una tarea de Estado.

y una casi nula prioridad política. Nunca se había considerado esta materia en la gestión pública y no tenía importancia para los dirigentes de los partidos políticos, ni para las autoridades y, menos aun para la comunidad en general”.⁽³⁾

El Presidente Patricio Aylwin, quien durante los primeros meses de su gestión creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA),⁽⁴⁾ hizo

avances muy significativos en la instalación de la dimensión ambiental como una tarea de Estado. Después de asignar a la naciente CONAMA el trabajo prioritario

(3) Espinoza, G. y Pisani, P. en Ina-Marlene Ruthenberg (2001). “Una década de gestión ambiental en Chile”, Environment Department Papers N° 82, p. 29, The World Bank.

(4) Decreto Supremo N° 240, 5 de junio de 1990 del Ministerio de Bienes Nacionales, Diario Oficial, 9 de junio de 1990.

de preparar un Proyecto de Ley sobre Gestión Ambiental, compartió la orientación de un diseño estratégico y participó personalmente en la definición de sus elementos centrales, especialmente en relación con la estructura institucional.

Como este autor dijera en la promulgación de esta ley, el proyecto fue “el resultado de un diagnóstico de la situación actual, de una concepción de lo que nuestro país requiere, de una evaluación crítica de las experiencias de otros países y de una incorporación explícita de importantes elementos de la realidad contemporánea”.⁽⁵⁾

La Ley 19.300 fue especialmente clara en cuanto a la estructura de gestión que estableció. A continuación transcribo textualmente lo que dije con ocasión de su promulgación:

“Se crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, como servicio público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). Su función principal es la coordinación de la gestión ambiental desarrollada por los organismos del Estado, los que mantienen sus competencias ambientales, ejerciéndolas en plenitud, pero enmarcadas dentro del contexto global fijado por la política ambiental, cuya conducción general compete a CONAMA.

En el tema institucional, se han tenido particularmente en cuenta las experiencias de gestión ambiental desarrolladas en países de nuestra región, con quienes compartimos estructuras y diseños del sector público, tradiciones culturales y tipos de problemas ambientales. Creemos que de esta evaluación se desprende claramente uno de los elementos más innovadores en relación a las estructuras tradicionales conocidas en nuestro continente. La ley diseña un sistema de coordinación y dirección interinstitucional, que junto con fortalecer la capacidad sectorial a la que integra, genera una dirección coordinadora eficiente que no margina ni excluye. De esta forma, se generan las bases para una modernización del Estado, al hacerse cargo de un tema transectorial en forma integradora y no marginadora. Para hacerlo, este diseño institucional cree definitivamente que el medio ambiente no es un sector de la realidad nacional ni de la estructura de la administración pública, sino una dimensión que está presente en todos los secto-

(5) Asenjo R. (1 de marzo de 1994). Intervención en acto de promulgación de la Ley 19.300 efectuado en el Palacio de la Moneda, en Ley de Bases del Medio Ambiente, CONAMA, 1994, p. 6.

res y que debe ser explicitada a través de la integración de todos ellos y no de la superposición burocrática de un sector sobre otros.

Talvez en las estructuras sectoriales o ministeriales del medio ambiente, tradicionales en América Latina, pueda estar una de las explicaciones del rotundo fracaso de la gestión ambiental en nuestro continente en las últimas décadas. Al sectorializar una dimensión tan amplia y diversa, se violenta la estructura del Estado, se desarrollan tensiones innecesarias y paralizantes y no se generan mecanismos eficientes de solución de las legítimas discrepancias intersectoriales que se presentan, frecuentemente, al tratarse de temas analizados desde varias perspectivas diferentes.

El Gobierno del Presidente Aylwin ha creído resueltamente que esta estructura institucional tiene un gran potencial para superar el estancamiento de la gestión ambiental y cree que la experiencia de estos años, proyectada hacia el futuro, con mayor solidez y estabilidad, permite ser optimista y confiar en su éxito. La mejor expresión de esta concepción es la presencia en CONAMA de un Consejo Directivo constituido por 10 Ministros de Estado (posteriormente ampliado a 13 durante 1995),⁽⁶⁾ responsable de su dirección superior y de una Dirección Ejecutiva o jefatura del servicio, responsable de su administración”.⁽⁷⁾

En resumen, lo que se conoció como la etapa de instalación de la “Gestión Ambiental” en Chile tuvo su expresión institucional en la CONAMA, ase-

(...) lo que se conoció como la etapa de instalación de la “Gestión Ambiental” en Chile tuvo su expresión institucional en la CONAMA, asegurando que “las responsabilidades de gestión ambiental permanecen en las agencias sectoriales y las decisiones son tomadas por el Consejo Interministerial del cual la CONAMA es la Secretaría Ejecutiva”.

gurando que “las responsabilidades de gestión ambiental permanecen en las agencias sectoriales y las decisiones son tomadas por el Consejo Interministerial del cual la CONAMA es la Secretaría Ejecutiva”.⁽⁸⁾

Según Ina-Marlene Ruthenberg, “un factor importante que influyó en la decisión de adoptar el modelo “Coordinador”, en lugar del “Ministerial”,

fue el sentir de la sociedad chilena en contra de crear agencias sectoriales públicas nuevas y grandes. Más aún, se alegó que los costos económicos, políticos

(6) Ley 19.372 publicada en el Diario Oficial, 8 de febrero de 1995.

(7) Asenjo R., op. cit., nota 5, págs. 9 y 10.

(8) Ina-Marlene Ruthenberg, op. cit., nota 3, p. 4.

y legales asociados a la creación de una autoridad vertical (ministerio) eran demasiado altos, dadas las múltiples responsabilidades existentes en los diferentes ministerios y servicios públicos, y que las cuestiones ambientales, por naturaleza, cruzan los límites sectoriales. Por lo tanto, la estrategia fue crear un sentido de propiedad de los asuntos ambientales en las políticas y actividades de cada agencia”.⁽⁹⁾

De esta forma, el Proyecto de Ley enviado al Congreso Nacional, en septiembre de 1992, se hizo cargo de la multiplicidad de competencias y atribuciones ambientales distribuidas a través de la administración pública. De hecho, un análisis preliminar de las Leyes Orgánicas ministeriales había entregado una lista de más de 15 ministerios con competencias ambientales.⁽¹⁰⁾

El Presidente Aylwin lo planteó así en el Mensaje que acompañó el Proyecto de Ley: “Sin embargo, si hay un tema en el cual las competencias están distribuidas a lo ancho del todo el sector público, es en el tema ambiental. Prácticamente no hay ministerio o servicio que no tenga radicadas, en alguna medida, competencias relacionadas con la problemática ambiental, entendiendo por esta las variables de manejo de los recursos naturales y de enfrentamiento de los fenómenos de contaminación.

“Dada esta realidad y la experiencia internacional, la institucionalidad ambiental debe desarrollarse sobre dos bases. Por una parte, reconocer las competencias ambientales de los distintos ministerios y servicios, involucrándolos en los temas ambientales en que, por sus respectivas esferas de competencia, les corresponde conocer. Por otra, generando una capacidad de coordinación al interior del Poder Ejecutivo. Restarles competencia para radicar el tema ambiental en una sola institución, que era una de las opciones a considerar, es, a nuestro juicio, inviable y poco realista, ya que implica reestructurar de manera íntegra el aparataje público a un costo injustificado frente a la capacidad institucional instalada. Ella, debidamente coordinada, puede accionar con eficacia”.⁽¹¹⁾

Si se pudieran resumir entonces algunos rasgos centrales del modelo institucional que se propuso al Congreso Nacional en 1992 y que se aprobó, por

(9) Ina-Marlene Ruthenberg, op.cit. nota 3, p. 4.

(10) Asenjo R., “Minuta sobre Institucionalidad Ambiental para el Presidente Electo”, enero de 1990 (no publicada).

(11) Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que envió al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente, septiembre de 1992, en Ley de Bases del Medio Ambiente. CONAMA, 1994, págs. 25 y 26.

abrumadora mayoría cuando no por unanimidad en ambas cámaras, estos podrían ser los siguientes:

1. Modelo de carácter “coordinador interinstitucional”. Este se hace cargo de la doble trans sectorialización del tema conceptual y teórico, además de la respuesta que entrega la administración pública. Responde con lógica y pragmatismo a la realidad existente de múltiples organismos públicos, de distinto nivel e importancia, a los que el ordenamiento jurídico vigente les entrega, a lo largo del tiempo, competencias y atribuciones en diversas materias contenidas bajo el título de “ambiental” y cuyo “secuestro” por una sola institución central, con o sin reconocimiento ministerial, habría significado una compleja “revolución institucional”, muy difícil de realizar, según la experiencia de la administración pública.
2. Dirección superior del sistema integrada en un Consejo de Ministros y ubicada al más alto nivel político posible dentro de la estructura de la administración pública. En este caso, la ley incluyó 10 ministerios, posteriormente ampliados a 13,⁽¹²⁾ que incluye a todos aquellos que tienen competencias ambientales significativas (dentro de sus atribuciones sectoriales).

Por otra parte, la asignación de la Presidencia del Consejo Directivo y de CONAMA al Ministerio Secretaría General de la Presidencia correspondió

(...) la asignación de la Presidencia del Consejo Directivo y de CONAMA al Ministerio Secretaría General de la Presidencia correspondió a una cuidadosa selección. Se trata del ministerio más cercano al Presidente de la República, el cual le presta asesoría directa.

a una cuidadosa selección. Se trata del ministerio más cercano al Presidente de la República, el cual le presta asesoría directa. Además, al no tener responsabilidades sectoriales de gestión ambiental, aseguraba el cumplimiento independiente de la función de coordinación y dirección superior, sin entrar

en conflicto con las atribuciones de los ministerios sectoriales. Así, se generaba un mecanismo reconocido de solución de controversias frecuentes en el tema,

(12) Art. 71, Ley 19.300. Además de la SEGPRES, incluye a los siguientes Ministerios: Relaciones Exteriores, Defensa, Economía, Planificación, Educación, Obras Públicas, Salud, Vivienda, Agricultura, Minería, Transporte y Bienes Nacionales.

debido a las superposiciones de competencias y a la falta de armonización de la normativa que aún se mantiene vigente.⁽¹³⁾

De hecho, la SEGPRES es el único ministerio que tiene atribuciones supra-institucionales de coordinación interministeriales. Su Ley Orgánica de 1990 señala que es la “entidad asesora gubernamental al más alto nivel encargada de facilitar y coordinar el desarrollo y cumplimiento de la agenda programática y legislativa del Gobierno a través de las siguientes acciones: a) asesorar al Presidente de la República y Ministros de Estado en materias políticas, jurídicas y administrativas; b) velar por el logro de una efectiva coordinación programática general de la gestión del Gobierno; c) efectuar estudios y análisis relevantes para la toma de decisiones, y d) participar en la elaboración de la agenda legislativa...”⁽¹⁴⁾.

Tomar esta decisión institucional no fue para el Gobierno una decisión ligera. Durante la preparación del Proyecto de Ley se mantenía pendiente la ubicación institucional del tema ambiental. Varios ministerios (Economía, Salud, Agricultura, Bienes Nacionales y Secretaría General de la Presidencia) habían expresado su interés de “acogerlo” prefigurando el tipo de modelo institucional a seguir. Ante eso, plenamente consciente de la importancia estratégica y política de la decisión a tomar, el Presidente Aylwin convocó a su oficina a los ministros de esas carteras. En una prolongada reunión, cada uno de ellos expuso los antecedentes, tanto a favor como en contra de sus respectivas opciones institucionales, lo que permitió que se generara un extenso debate sobre la adecuada instalación de la temática ambiental. La decisión comunicada por el Presidente de la República, al concluir esta misma reunión, diseñó el modelo de una dirección política de alto nivel en la SEGPRES, con la participación activa de los ministros sectoriales presentes en el Consejo Directivo.

(...) plenamente consciente de la importancia estratégica y política de la decisión a tomar, el Presidente Aylwin convocó a su oficina a los ministros de esas carteras. En una prolongada reunión, cada uno de ellos expuso los antecedentes, tanto a favor como en contra de sus respectivas opciones institucionales, lo que permitió que se generara un extenso debate sobre la adecuada instalación de la temática ambiental.

(13) CONAMA, Programa de Armonización y Sistematización de la Normativa Ambiental Chilena: Primera Etapa, 2001.

(14) www.segpres.cl

3. Fuerte “apropiación” por parte de los ministerios sectoriales del tema ambiental. El diseño propuesto era respaldado por el sólido compromiso político de las autoridades de los ministerios sectoriales más importantes. Ellos estaban conscientes que, al no centralizar en un sólo ministerio (nuevo o preexistente) el tema ambiental, sólo se tendría éxito si todos asumían sus tareas preasignadas, y las desarrollaban plenamente. Únicamente de esa manera tendría sentido su participación en el Consejo Directivo de la CONAMA. Además, se comprometieron a organizar Unidades Ambientales sectoriales en sus ministerios para que los asesoraran directamente.

4. Por último, un elemento básico en el diseño institucional propuesto consistió en estructurar un servicio público, CONAMA, que, además de ejercer directamente funciones centrales en los nuevos instrumentos de gestión –particularmente en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)–, tendría amplias funciones derivadas del mandato político originado en el Consejo Directivo de Ministros. La Dirección Ejecutiva del servicio, consistente en un cuerpo técnico relativamente pequeño, de alto nivel, que “cumpliría y haría cumplir los acuerdos e instrucciones del Consejo Directivo, realizando los actos y funciones que este le delegue en el ejercicio de sus atribuciones”,⁽¹⁵⁾ debería coordinar a todas las instituciones públicas con competencias ambientales.
Esta función de la Dirección Ejecutiva de la CONAMA queda clara al transcribir el artículo que señala: “El Director Ejecutivo, previa aprobación del Consejo Directivo, podrá crear y presidir Comités y Subcomités Operativos formados por representantes de los ministerios, servicios y demás organismos competentes para el estudio, consulta, análisis, comunicación y coordinación en determinadas materias relativas al medio ambiente.”⁽¹⁶⁾

Gobierno de Frei: Despliegue errado del modelo desde su inicio

El acto de promulgación de la Ley 19.300 se efectuó en el Palacio de la Moneda el 1 de marzo de 1994, es decir, a 10 días de iniciarse el segundo gobierno de la Concertación.

(15) Art. 76, letra b) Ley 19.300.

(16) Art. 77, inciso primero, Ley 19.300.

Cualquier observador atento a los enormes avances de la gestión ambiental que se habían efectuado por primera vez en la historia del país, esperaba que las autoridades del nuevo gobierno los tomarían en cuenta para, a partir de ellos, construir una segunda etapa. Esto, si bien se declaró, es evidente que no se puso en práctica reflejado en el fundamento político y estratégico del modelo institucional establecido en la Ley 19.300.

La primera sorpresa se conoció aun antes de que las nuevas autoridades asumieran sus cargos. A los pocos días de haber sido designado, el Ministro Secretario General de la Presidencia declaró a los medios de comunicación que el Gobierno designaría a la futura Ministra de Bienes Nacionales como encargada de los temas ambientales y como presidenta de la CONAMA. Esta situación no sólo contradecía absolutamente el diseño institucional aprobado por el gobierno anterior, y contenido en el entonces proyecto en trámite final en el Congreso Nacional, sino que, además, no tenía viabilidad física, ya que el Ministro de Bienes Nacionales no figuraba en el Consejo Directivo de la CONAMA.

Ante estas declaraciones públicas, y sin mediar ningún intercambio de información ni petición alguna al respecto entre los equipos políticos y técnicos de ambos gobiernos, el Presidente Aylwin decidió, como un gesto de buena voluntad política hacia su sucesor, presentar una indicación del Ejecutivo ante la Comisión de la Cámara de Diputados, incorporando al Ministro de Bienes Nacionales como integrante del Consejo Directivo de la CONAMA, el que se mantenía presidido por la SEGPRES. Dicha indicación fue aprobada por la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente en 2º Informe, el 11 de enero de 1994.⁽¹⁷⁾

Es evidente que este pronunciamiento no correspondió simplemente a un traspie comunicacional. Lo que existía era la voluntad declarada del futuro

Cualquier observador atento a los enormes avances de la gestión ambiental que se habían efectuado por primera vez en la historia del país, esperaba que las autoridades del nuevo gobierno los tomarían en cuenta para, a partir de ellos, construir una segunda etapa. Esto, si bien se declaró, es evidente que no se puso en práctica reflejado en el fundamento político y estratégico del modelo institucional establecido en la Ley 19.300.

(17) Toledo, F. (1996). "Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Historia Fidedigna y Concordancias Internas", p. 237, CONAMA.

Ministro de la SEGPRES de traspasar a otro ministerio la responsabilidad y autoridad sobre la temática ambiental derivada, talvez, de un desconocimiento de los fundamentos estratégicos y políticos de las decisiones que el gobierno anterior había tomado. Aunque esta decisión tuvo que dejarse sin efecto al asumir el Gobierno por la fuerza del texto legal vigente, fue claro para todos que las bases del modelo coordinador que contenía la ley no eran compartidas por el ministro encargado de poner en marcha formalmente dichos mecanismos institucionales.

Junto con lo anterior, en esos mismos días se supo extraoficialmente que el futuro gobierno había reconocido puntualmente una asignación de la Dirección Ejecutiva de la CONAMA a un partido específico de la Concertación. Lo que llamó poderosamente la atención fue que esta eventual asignación, confirmada posteriormente, implicara que el tema ambiental fuera asignado al único partido de la coalición desde el cual algunos militantes y dirigentes habían formulado reparos sustantivos al Proyecto de Ley del Ejecutivo, a pesar de que sus parlamentarios lo votaron favorablemente en el Congreso Nacional.

A partir de ese mismo momento, se iniciarían dos procesos bastante notables que, si bien parecen anécdotas, tienen serias implicancias en la forma en que se ha construido o dejado de construir la gestión ambiental en Chile. Por una parte, la instalación efectiva del modelo establecido en la Ley 19.300 se llevaría a cabo por los siguientes cuatro años bajo la dirección de dos profesionales de un mismo partido, escogidos por su militancia, que no habían participado ni en la preparación ni en la discusión del modelo institucional establecido por la ley. Y, por la otra, no se sabe muy bien si fue por su diseño o por la casualidad que hasta hoy, 12 años después de promulgada la ley, todos los Directores Ejecutivos que CONAMA ha tenido –con la excepción de uno de ellos– han sido militantes o simpatizantes de sólo dos partidos de un mismo bloque de la Concertación.⁽¹⁸⁾

A pesar de las declaraciones, y sin poder descifrar las intenciones, los resultados específicos que el Gobierno obtuvo entre 1994 y 2000 no implicaron la instalación contundente de un modelo potente de gestión ambiental coordinador (que siguiera los rasgos centrales del modelo que se había propuesto con anterioridad).

En efecto, sin perjuicio de los avances importantes que se registraron en otros campos de la gestión ambiental, el resultado de este período de gobierno en lo institucional deja más en el debe que en el haber. Si bien es cierto que se

(18) Entre 1990 y 2006 CONAMA ha tenido un total de ocho directores. Uno en el Gobierno de Patricio Aylwin, tres en el de Eduardo Frei, tres en el de Ricardo Lagos y uno en el de Michelle Bachelet.

encuentra pendiente un análisis en profundidad sobre la materia, la percepción de muchos actores es la misma en cuanto al reforzamiento del carácter transectorial de la respuesta del Gobierno, a la apropiación decidida de los sectores y sus autoridades del tema ambiental, a la fuerza política de la dirección superior del sistema de gestión encabezado por el Consejo Directivo y la SEGPRES, asistida por la Dirección Ejecutiva de la CONAMA.

Los seis primeros años de existencia formal del modelo coordinador no implicaron la multiplicación de las capacidades sectoriales para reforzar sus competencias y el ejercicio de sus facultades. Por el contrario, varias unidades ambientales sectoriales –a nivel de los ministerios– se vieron debilitadas por la migración de sus profesionales a la CONAMA o al sector privado, o por la pérdida de relevancia o desactivación de las unidades propiamente tales.⁽¹⁹⁾

El Consejo Directivo, máxima instancia política del sistema, tuvo un funcionamiento esporádico e irregular, sin que se viera a sus integrantes adoptar decisiones de políticas ambientales de alto impacto para ser implementadas y monitoreadas con posterioridad. En general, los ministros de la SEGPRES no se destacaron mayormente como portavoces políticos de la necesidad de incorporar los criterios de sustentabilidad de la gestión ambiental a las consideraciones políticas y económicas de la acción global del Gobierno. Su rol, más bien formal, no incluyó ni la efectiva coordinación de la acción sectorial ni el monitoreo o seguimiento de las decisiones adoptadas.

Por su parte, la Dirección Ejecutiva de la CONAMA tampoco se destacó por la generación de comités operativos interministeriales, como una manera central de llevar a cabo su tarea de activar internamente el sistema de gestión pública. Marcada por un carácter concentrador, su acción por desgracia se vio fuertemente focalizada en la preparación de algunos Reglamentos de la Ley

Los seis primeros años de existencia formal del modelo coordinador no implicaron la multiplicación de las capacidades sectoriales para reforzar sus competencias y el ejercicio de sus facultades. Por el contrario, varias unidades ambientales sectoriales –a nivel de los ministerios– se vieron debilitadas por la migración de sus profesionales a la CONAMA o al sector privado, o por la pérdida de relevancia o desactivación de las unidades propiamente tales.

(19) Si bien no se ha hecho una evaluación formal, ejemplos particularmente relevantes serían los de los Ministerios de Agricultura, Salud, Economía, Minería y Educación.

19.300, particularmente el del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Este, tras un origen y tramitación complicada,⁽²⁰⁾ fue al fin aprobado por la Contraloría General de la República.⁽²¹⁾

Como resultado de esta manera de realizar la gestión ambiental, el período de gobierno terminó sin que se hubieran dado varios pasos importantes en la instalación de un modelo desconcentrador y fuertemente integrador de gestión ambiental. No se aclararon las superposiciones de competencias y atribuciones intersectoriales, dificultando fuertemente la fiscalización y el seguimiento de las autorizaciones ambientales.⁽²²⁾ No se reforzaron los presupuestos y capacidades sectoriales. No se continuó con el trabajo legislativo pendiente (Ley de Suelos, Bosque Nativo, Permisos de Emisión Transables y Áreas Protegidas y Biodiversidad, entre otras), así como tampoco se siguió adelante con los Reglamentos de la Ley 19.300 aún no dictados (Áreas Protegidas de Propiedad Privada y Clasificación de Especies de Biodiversidad, entre ellas).

A pesar de lo anterior, tal vez lo que más quedó en la memoria colectiva sobre la gestión ambiental de este Gobierno es lo que se conoce como “la doctrina

(...) tal vez lo que más quedó en la memoria colectiva sobre la gestión ambiental de este gobierno es lo que se conoce como “la doctrina Frei de los impactos ambientales consumados”. Esta consiste en la declaración de la máxima autoridad del Estado, durante la inauguración de la Planta Hidroeléctrica Pangué, de que “ninguna inversión se detendrá por consideraciones ambientales” (...)

Frei de los impactos ambientales consumados”⁽²³⁾ Esta consiste en la declaración de la máxima autoridad del Estado, durante la inauguración de la Planta Hidroeléctrica Pangué, de que “ninguna inversión se detendrá por consideraciones ambientales”⁽²⁴⁾ y que “el SEIA no estaba diseñado para rechazar proyectos, sino para mejorarlos ambientalmente”. Todo esto, mientras se desarrollaba la evaluación ambiental

de grandes proyectos como Ralco y Trillium. La misma actitud se repitió cuando el Presidente de la República concurrió, en marzo de 1996, a poner la primera

(20) Sierralta, L., en Ina-Marlene Ruthenberg, op. cit. nota 3, p. 46.

(21) Decreto Supremo 30 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de 1997, Diario Oficial, 3 de abril de 1997.

(22) Ver CONAMA, op. cit. nota 13.

(23) Sepúlveda, C. en “Diálogo Sustentable, comunicación restringida”, 28 de junio de 2006.

(24) García, S. en Ina-Marlene Ruthenberg, op. cit. nota 3, p. 51.

pedra de la planta CELCO en Valdivia, después que dos meses antes el Comité Técnico de la COREMA de la X Región declarara ese proyecto como ambientalmente inviable.⁽²⁵⁾

Sin duda, se está frente a una máxima desaprobación posible del sistema público de gestión ambiental. No puede funcionar una institucionalidad, que está en pleno proceso de instalación, si la más alta autoridad de la República de la que depende la desautoriza de manera pública, precluyendo seriamente su capacidad para adoptar decisiones que, si bien son políticas –pues son adoptadas por autoridades políticas–, tienen un procedimiento y una fundamentación que no debieran cooptarse previamente.

Gobierno de Lagos: ¿Insistencia en simular o tardío intento de rectificación?

Probablemente aún se está muy cerca de la conclusión de ese Gobierno para tener una mirada completa y objetiva sobre sus logros y avances en el campo institucional. Pese a esto, se debe reconocer que el país continuó avanzando en una gradual, aunque más lenta de lo que desearía, incorporación del tema ambiental en la política pública.⁽²⁶⁾

En lo institucional, sin embargo, los avances no fueron homogéneos. La gestión de los dos primeros directores de la CONAMA estuvo marcada, primero, por una dispersión más bien voluntarista, con un énfasis largamente esperado y necesitado en gestión de recursos naturales y biodiversidad y, luego, por una nueva prioridad puesta en el cambio climático y en las proyecciones para el país del mercado de carbono derivado de compromisos internacionales. En este escenario, la temática institucional de fortalecimiento de la capacidad integradora sectorial para hacerse cargo del tratamiento conjunto de los temas ambientales no tuvo suficiente visibilidad ni prioridad reconocida. Al mismo tiempo, el Consejo Directivo concentró su actividad en la revisión de Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA), derivadas del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, de proyectos de inversión, sin concentrarse lo suficiente en la discusión y aprobación de marcos políticos, tanto generales como específicos, de gestión ambiental. Aquí se debe destacar la aprobación, en diciembre de 2003, de la Estrategia Nacional de la Biodiversidad.

(25) Ver nota 1.

(26) Saball, P. (2006). “Gestión Ambiental 2000-2006, Logros y Desafíos”, CONAMA (presentación en power point).

Bajo la gestión de la tercera directora de la CONAMA fructificaron algunos esfuerzos para fortalecer la gestión intersectorial. Este período coincide con

Bajo la gestión de la tercera directora de la CONAMA fructificaron algunos esfuerzos para fortalecer la gestión intersectorial. Este período coincide con el cuarto Ministro de la SEGPRES, el cual tenía conocimientos e interés en el tema ambiental, y con un Subsecretario que, a su vez, había sido director de la CONAMA en el gobierno anterior.

el cuarto Ministro de la SEGPRES, el cual tenía conocimientos e interés en el tema ambiental, y con un Subsecretario que, a su vez, había sido director de la CONAMA en el gobierno anterior. Bajo este esquema se pudo notar una intención de jugar, desde la dirección superior del sistema, un rol de articulación de procesos interinstitucionales, al tiempo de orientar la labor del Consejo Directivo para discutir y aprobar políti-

cas, proceso particularmente exitoso en cuanto al Plan de Acción de la Estrategia de Biodiversidad y la Política Nacional de Áreas Silvestres Protegidas.⁽²⁷⁾

Pareciera ser que esa Directora Ejecutiva percibió más claramente e intentó prestar más atención al diseño institucional que inspiró la Ley 19.300, sus potencialidades y riesgos. Es así como resaltó muy tempranamente en su gestión el enorme rol que podían y debían jugar las unidades ambientales sectoriales e inició un proceso orientado a su fortalecimiento. También tuvo claro el concepto de Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en que cada actor público tiene una tarea que cumplir, pero en el que deben integrarse y sumarse esfuerzos para obtener resultados significativos. Asimismo, fortaleció mecanismos interinstitucionales de fiscalización, avanzando en forma resuelta en el trabajo intersectorial con dirección consensuada, pero definida e incluso en el manejo y enfrentamiento de temas altamente conflictivos como el caso CELCO, en la X Región de Los Lagos. Es claro, sin embargo, que, dado lo breve de su mandato, no logró consolidar estos avances ni modificar las tendencias vigentes.

No puede dejarse de lado el enorme significado que tuvo la valiente decisión del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos de someterse voluntariamente a la evaluación de su desempeño ambiental por parte de la OCDE. El informe y sus recomendaciones son, sin duda, un marco de referencia central para la

(27) Aprobada por el Consejo Directivo en sesión del 27 de diciembre de 2005.

construcción de la sustentabilidad social y ambiental del crecimiento económico chileno, incluida su dimensión institucional.⁽²⁸⁾

Programa de Bachelet: ¿Reforma profunda en materia ambiental?

Diferenciándose marcadamente de los tres programas previos de la Concertación, la agenda declarada por la Presidenta Michelle Bachelet incluye los siguientes compromisos institucionales:

1. Otorgar rango de Ministro al director de la CONAMA;
2. Crear el Ministerio del Medio Ambiente, el cual incluirá una Subsecretarías de Recursos Naturales y Biodiversidad y una de Gestión Ambiental;
3. Crear una Superintendencia Ambiental;
4. Crear el Servicio Nacional de Áreas Protegidas y Biodiversidad;
5. Crear el Centro Nacional de Investigación de la Biodiversidad;
6. Generar una autoridad municipal articulada con el Ministerio del Medio Ambiente.^{(29) (30)}

Dos observaciones sobre este listado. La primera es la debilidad del diagnóstico que lleva a este conjunto tan amplio de compromisos institucionales, ya que no se conoce una evaluación en profundidad del efectivo funcionamiento de la estructura institucional existente. Se sabe que ha habido fallas y se las ha mencionado en este documento. Inquieta obtener respuestas sobre lo que ha fallado. ¿Es la gestión ambiental integral de cada uno de los sectores? ¿Es la falta de prioridad política que se le ha asignado al tema ambiental? ¿Es la institucionalidad o el modelo establecido en la Ley 19.300? ¿O es precisamente la falta de desarrollo pleno de dicho modelo institucional? ¿Talvez es todo lo anterior y hay que empezar de nuevo?

(28) OCDE, Evaluaciones del Desempeño ambiental, Chile, 2005.

(29) Michelle Bachelet, "ESTOY CONTIGO", Programa de Gobierno 2006-2010, 18 de octubre de 2005.

(30) Eduardo Astorga, Minuta "El Programa Ambiental consolidado del Gobierno de M. Bachelet", diciembre de 2005.

Una segunda observación se refiere a la longitud y profundidad del listado mencionado versus el corto período presidencial ya iniciado. Creemos no equivocarnos al sospechar que no es viable instalar todas estas estructuras institucionales, con las enormes modificaciones de competencias y procedimientos

Creemos no equivocarnos al sospechar que no es viable instalar todas estas estructuras institucionales, con las enormes modificaciones de competencias y procedimientos reglamentarios y administrativos que ellas implican, dentro del período presidencial que concluye en el año 2010.

reglamentarios y administrativos que ellas implican, dentro del período presidencial que concluye en el año 2010. Insistir en ellas, sin discriminación, sólo contribuirá a generar una situación política y de gestión inmanejable, arriesgando incluso una regresión institucional de la que sólo se aprovecharán precisamente los que no desean incorporar mecanismos de gestión ambiental

modernos en el conjunto de las políticas públicas. En todo caso, si existiera un diagnóstico completo, preciso y consensado sobre el origen y alcance del problema, este listado implicaría un programa de desarrollo institucional para dos o más períodos de gobierno.

Resulta difícil imaginar como posible avanzar simultáneamente en un diseño tan complejo dados los tiempos políticos, las distribuciones de actores en el Congreso Nacional y la falta, por lo menos hasta la fecha, de un liderazgo claro y reconocido por parte del Gobierno en materia de gestión ambiental. Todo pareciera estar en un estado de tensión pasiva, a la espera de decisiones del Congreso Nacional que tampoco están avanzando en forma tan resuelta. El primer Proyecto de Ley que crea el cargo de presidente de la CONAMA y le confiere el rango de Ministro, aunque no es exactamente lo comprometido en el programa presidencial, no ha tenido un trámite prioritario. Para los próximos meses, en tanto, se ha anunciado que cambiaría la prioridad del proyecto que crea la Superintendencia Ambiental.

De esta forma no se ven condiciones, no exclusivamente políticas, para que se realice una profunda reforma a la gestión ambiental que implique, como algunos quisieran, “quitar muchas de las atribuciones que tienen –en materia ambiental– los servicios públicos”.⁽³¹⁾

(31) Pizarro, R., El Mostrador, 12 de marzo de 2006.

Y entonces ¿ahora qué hacemos?

Primero, reconocer que es necesario consensuar, a la brevedad posible, un diagnóstico sobre los avances efectivos y las carencias reales del sistema de gestión ambiental establecido en la Ley 19.300. Identificar las principales carencias y la razón que está detrás de cada una de ellas es el único proceso que permitirá dar los próximos pasos con acierto. De no hacerlo así, se corre un alto riesgo de dejarse llevar por una “sensación térmica” de crisis sin salida adoptando medidas que podrían no ir en la dirección correcta.

(...) es necesario consensuar, a la brevedad posible, un diagnóstico sobre los avances efectivos y las carencias reales del sistema de gestión ambiental establecido en la Ley 19.300. Identificar las principales carencias y la razón que está detrás de cada una de ellas es el único proceso que permitirá dar los próximos pasos con acierto.

Segundo, convencerse que, si bien lo institucional es muy importante, no es lo único que hay que hacer. Generar la impresión de que, cualquiera sea la solución institucional que se adopte, los demás temas de la gestión ambiental se van a solucionar fácilmente, es sembrar, desde ya, frustración y desencanto. En la actual etapa de desarrollo del país hay un conjunto importante de tareas en las que se puede avanzar, mientras se fortalece el sistema institucional de gestión ambiental. Generar información sobre el medio ambiente, educar y generar las condiciones para que se produzca una concientización ambiental a todo nivel, además de llevar una contabilidad ambiental y usar los instrumentos de mercado, entre otros, son algunos de los temas en los que se debe continuar avanzando mientras se adoptan las medidas institucionales que recomiende un diagnóstico serio, completo y objetivo.

Tercero, hay que hacerse cargo de la experiencia de muchos países de la región en que, cualquiera sea la estructura institucional que se tenga o hacia la que se quiera avanzar, la necesidad número uno para tener gestión ambiental es la prioridad política que la máxima autoridad del Estado le asigne y reconozca al tema ambiental. Mientras ella no se lo dé y lo ambiental sea solamente la preocupación de los ambientalistas, no se avanzará hacia metas significativas. Sólo se lograrán avances cuando la prioridad política sea tal, que la autoridad pague costos políticos, si no la atiende de manera inteligente y eficiente.

Cuarto, una vez que se cuente con un diagnóstico serio sobre el actual estado de la gestión ambiental en el país y sus respectivas causas, será necesario

priorizar un conjunto de pasos estratégicos que conduzcan a resultados medibles, dentro de los plazos que se definan. El actual listado de compromisos declarados no resiste análisis. Es por ello que deben adoptarse estrategias para alcanzar aquellos resultados de más alto impacto y capacidad de sinergia que facilite la obtención de objetivos consecutivos en un proceso calendarizado.

Por último, en este breve listado preliminar, será necesario hacerse cargo del carácter transectorial de la temática ambiental, así como de la respuesta institucional que requiere. Si no se produce una mayor y urgente integración de lo ambiental en las políticas y acciones sectoriales, no habrá avance sustantivo en la gestión ambiental, cualquiera sea la estructura institucional que se decida implementar.

Autor



Rafael Asenjo

Abogado, Universidad de Chile. Consultor en Derecho, Política y Gestión Ambiental y Presidente del Directorio del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).

© 2006 Expansiva

La serie **en foco** recoge las investigaciones de Expansiva que tienen por objeto promover un debate amplio sobre los temas fundamentales de la sociedad actual.

Este documento, cuya presente publicación fue editada por Cony Kerber y contó con la coloración de Uca Pérez, es parte de un proyecto de la Corporación que se propuso responder una serie de interrogantes presentes en el marco del manejo regulatorio medioambiental en Chile.

Esta iniciativa contó con el apoyo del Banco Mundial y fue coordinado por Dominique Hervé y Eugenio Figueroa.

Queremos agradecer los comentarios realizados por Eugenio Figueroa durante el seminario técnico desarrollado por Expansiva.

Estos documentos, así como el quehacer de Expansiva, se encuentran disponibles en www.expansiva.cl

Se autoriza su reproducción total o parcial, siempre que su fuente sea citada.