

Los cinco problemas de la institucionalidad ambiental en Chile*

Rodrigo Pizarro

* Agradezco los comentarios de Miguel Márquez, Roberto Pizarro, Paola Vasconi y muy especialmente a Sergio Praus. Como es costumbre los errores son de exclusiva responsabilidad del autor.

Introducción

El año 2005 en Chile confluyeron distintos acontecimientos que pusieron de manifiesto las serias falencias de nuestra política ambiental. Al desarrollo de un sinnúmero de conflictos y el empeoramiento de varios indicadores ambientales, se sumó la negativa evaluación que la OECD realizó sobre nuestro país en esta materia.⁽¹⁾ Sin embargo, no fue hasta la imagen de los cisnes de cuello negro muriéndose en horario *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.⁽²⁾

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, marcan 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 en este ámbito. En el caso de la actual Presidenta Michelle Bachelet, además, hubo un abierto compromiso con organizaciones ambientales por una sustantiva reforma a la institucionalidad vigente, el cual incluía la creación de un Ministerio de Medio Ambiente.⁽³⁾

Frente a la necesidad de avanzar en una nueva política ambiental, es fundamental establecer un diagnóstico sobre las limitaciones y problemas de la actual institucionalidad. En este marco, se puede sostener que la crisis en la gobernabilidad ambiental de 2005 tiene dos posibles explicaciones. La primera, es que puso de manifiesto que no existía

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, marcan 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 en este ámbito.

(1) Evaluación Ambiental de la OECD, 2005.

(2) En el caso 'Celco Valdivia', la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) aprobó la instalación de una planta de celulosa y el vertido de sus riles en el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, en Valdivia. Esto significó la muerte y migración de los cisnes de cuello negro que habitaban el lugar.

(3) Compromisos de Chagual, noviembre 2005, www.terram.cl

voluntad política por parte de las autoridades para implementar políticas de protección del 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, en tanto, presenta mayores problemas. ¿Cómo se explica el fracaso si existe voluntad política para proteger el medio ambiente? Si bien no se quiere aquí desconocer que es posible que la voluntad política no sea la más decidida, que falten recursos financieros o que en un país en desarrollo puedan existir relaciones indebidas entre el Estado y la empresa, el propósito de este documento es otro. La idea es revelar los problemas que se derivan para la política ambiental, producto de los incentivos implícitos que se enmarcan dentro de la institucionalidad de este ámbito.

Más aún, es importante destacar que es legítimo, aunque a juicio de este autor equivocado, que un gobierno democráticamente elegido no tenga prioridades en materia ambiental. Corresponderá al proceso político, a las organizaciones de la sociedad civil y, finalmente, a la ciudadanía cambiar esas prioridades. Los gobiernos deben explicitar sus prioridades políticas y uno de los objetivos de la institucionalidad

La tesis central de este documento postula que el modelo institucional para implementar la política ambiental, a partir de la Ley de Bases del Medio Ambiente (LBMA), generó y profundizó una serie de falencias en la estructura de incentivos de los distintos agentes. En consecuencia, no es la falta de voluntad política, de recursos para la fiscalización o el egoísmo de los empresarios lo que impide implementar una política ambiental adecuada. El problema está en el diseño original de la institucionalidad ambiental.

debe ser precisamente transparentar las prioridades efectivas del gobierno de turno. Lo que no puede ocurrir es que sea el propio diseño institucional el que impida cumplir con los objetivos de la autoridad gubernamental, problema que, a nuestro juicio, se produce con la actual 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 interior de ese esquema institucional. La tesis central de este documento postula que el modelo ins-

titucional para implementar la política ambiental, a partir de la Ley de Bases del Medio Ambiente (LBMA), generó y profundizó una serie de falencias en la estructura de incentivos de los distintos agentes. En consecuencia, no es la falta

de voluntad política, de recursos para la fiscalización o el egoísmo de los empresarios⁽⁴⁾ lo que impide implementar una política ambiental adecuada. El problema está en el diseño original de la institucionalidad ambiental. A menos que se enfrenten estas incongruencias con los incentivos institucionales, no será posible contar con una política ambiental que cumpla con los objetivos del propio gobierno en materia de desarrollo sustentable. Es más, la reforma propuesta por la Presidenta Bachelet solo tiene sentido si se resuelven los incentivos perversos de la actual institucionalidad. En este sentido, si bien la creación de un Ministerio de Medio Ambiente no resolverá por sí solo los problemas que presenta la actual institucionalidad, es una oportunidad si se corrige el sistema de incentivos que a continuación se discuten.

La institucionalidad ambiental de Chile

La actual política e institucionalidad ambiental son obra del gobierno del Presidente Patricio Aylwin, durante el cual se produjo una profunda reforma en este ámbito. El marco de referencia es la Ley de Bases del Medio Ambiente. De ella surgen la institucionalidad y los instrumentos de gestión ambiental.

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 militar.⁽⁵⁾ Posterior a este esfuerzo, tampoco ha habido cambio o reforma trascendente en materia ambiental, con excepción quizás del límite máximo de captura individual en el sector pesquero.⁽⁶⁾ El gobierno del Presidente Eduardo Frei, por su parte, se caracterizó por implementar la reforma institucional de Aylwin, mientras que el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, a pesar de haber fijado un compromiso de reforma, se conformó con mantener el *statu quo*.⁽⁷⁾

(4) Aunque naturalmente algo de eso hay.

(5) No existe espacio en este documento para discutir el enfoque de la gestión de recursos naturales; pero, en términos generales, la concepción de regulación consiste en un Estado subsidiario, al tiempo de fortalecer los derechos de propiedad.

(6) Los límites máximos de captura se refieren a permisos individuales por armador pesquero para una parte de la cuota pesquera. Estos han sido una importante innovación en la política regulatoria de la pesca, registrando un impacto sustancial en el control de la sobrepesca y la ineficiencia económica de las cuotas globales de pesca. Pese a esto, corresponde a una evolución natural del enfoque de regulación sectorial heredado del Régimen Militar, igual que, por ejemplo, el Código de Aguas.

(7) 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.

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, en el cual participan los ministerios relevantes, presidido por el Ministro(a) de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), quien, además, cuenta con una serie de atribuciones específicas.⁽⁸⁾ Esto se repite a nivel regional, a través de la Comisión Regional de Medio Ambiente (COREMA), integrada por las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) y dependiente de la Intendencia.⁽⁹⁾

La CONAMA está provista de una Secretaría Ejecutiva, denominada Dirección Ejecutiva de Conama (DEC),⁽¹⁰⁾ la cual 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 y vivienda, entre otros). 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: definir las políticas ambientales, coordinar a las diferentes instituciones involucradas en la temática ambiental, priorizar las acciones a ejecutar y asignar los recursos destinados a proteger el medio ambiente.⁽¹¹⁾

Sus principales instrumentos de gestión ambiental, en tanto, son: la aprobación de normas (luego de un proceso regulado), los planes de descontaminación para las 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).⁽¹²⁾

El SEIA funciona como una “ventanilla única” por la cual ingresan los proyectos que, a su vez, la DEC envía a los diferentes organismos sectoriales ministeriales pertinentes para su evaluación.⁽¹³⁾ En rigor, el SEIA es un ‘facilitador’ de los proyectos de inversión, pues le permite al privado acceder a todos los permisos ambientales

(8) Entre otras atribuciones, el Ministro(a) de la SEGPRES firma las normas ambientales.

(9) De acuerdo a la Ley de Bases del Medio Ambiente, 1994.

(10) Que para mayor confusión también se llama CONAMA. Para distinguirlas me referiré al servicio de Conama como la Dirección Ejecutiva de Conama (DEC).

(11) Ley de Bases del Medio Ambiente, 1994.

(12) Ídem.

(13) Por ejemplo, Corporación Forestal, Dirección General de Aguas y Servicio Agrícola y Ganadero, entre otros.

—entre ellos, a la Resolución de Calificación Ambiental (RCA)— a través de una sola institución, a pesar de que los permisos son sectoriales. En esta instancia, la DEC actúa como coordinadora, pero son los servicios los que entregan su aprobación técnica, en tanto que las COREMAS —a nivel regional—, las que conceden la aprobación final. La COREMA, en su calidad de 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.

Marco teórico

Antes de discutir en detalle los problemas asociados al sistema institucional-ambiental, es necesario realizar 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 ‘problemas de agencia’. La institucionalidad ambiental que se diseñó exacerbó los problemas ya existentes en la política ambiental (aquella implícita) y creó otros nuevos.

En términos generales, los ‘problemas de agencia’ 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 estos problemas es la existencia de información asimétrica y la necesidad de delegar a terceros el cumplimiento de ciertas funciones u objetivos.

Los problemas que se observan en el modelo institucional chileno están relacionados con lo que en la ciencia económica se denomina ‘problemas de agencia’. La institucionalidad ambiental que se diseñó exacerbó los problemas ya existentes en la política ambiental (aquella implícita) y creó otros nuevos.

Teoría de Agente-Principal⁽¹⁴⁾

La teoría de Agente-Principal, derivada de la teoría moderna de regulación, es el marco conceptual relevante en este ámbito. El siguiente caso práctico permite introducir el tema: un individuo (el Principal), cuyo auto tiene un ruido extraño, lo lleva al mecánico (el Agente), quien le explica que el problema se relaciona con los amortiguadores y le sugiere cambiarlos. El cliente (el Principal) acepta y paga el costo de los amortiguadores y la mano de obra. Sin embargo, éste no tiene

(14) Para una discusión ver Kreps, David “Microeconomics”, 1990, capítulos 16 y 17.

conocimientos de mecánica, por lo que tampoco posee 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. En este caso, el interés del Principal es que el Agente le resuelva el problema al menor precio posible, en tanto que el Agente –en cambio– quiere que le paguen por realizar el menor esfuerzo posible. Es decir, el Agente y el Principal tienen intereses distintos que incluso son contrapuestos.⁽¹⁵⁾

¿Cómo se soluciona este problema? El Principal debe diseñar un sistema de castigos y premios para que el Agente no lo engañe, y así asegurarse que realice 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. Todas son relaciones de agencia donde existe información asimétrica e intereses disímiles entre el Principal y el Agente.

Más relevante para nosotros es que las relaciones de Agencia se proyectan en las relaciones que existen entre las organizaciones. Entre los ciudadanos y sus representantes políticos, entre los representantes públicos y la burocracia y entre el regulador y la empresa.⁽¹⁶⁾

Las instituciones, en el marco 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 y que, además, no cumplen con los objetivos previamente delineados por las autoridades.

Los problemas de la institucionalidad ambiental de Chile

¿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 am-

(15) Además, actúan en forma estratégica. El típico instrumento de análisis de situaciones como esta es la teoría de juegos.

(16) Este es un tema de reciente incorporación a la ciencia política. Para un buen resumen de esta literatura ver “States and Markets: A primer in Political Economy”, Adam Przeworski, 2003.

biental aceptable (Problema N° 1). Segundo, cuál es la institucionalidad para diseñar, implementar y fiscalizar la política ambiental (Problemas N°s 2, 3 y 4) y, por último, cuáles son los instrumentos de gestión (Problema N° 5).

Si bien este documento postula que el diseño institucional ambiental resolvió estas tres preguntas, sostiene que paralelamente generó cinco problemas fundamentales en la estructura de incentivos de los agentes públicos y privados. Así, para cualquier discusión sobre una nueva institucionalidad es fundamental comprender y corregir estos problemas.

En general, toda institucionalidad ambiental enfrenta tres preguntas. Primero, quién y cómo se toman las decisiones respecto al nivel de calidad ambiental aceptable. Segundo, cuál es la institucionalidad para diseñar, implementar y fiscalizar la política ambiental y, por último, cuáles son los instrumentos de gestión.

¿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 ambiental.⁽¹⁷⁾ Esta interrogante es clave, pues toda actividad humana genera alguna consecuencia ambiental y, por tanto, es imposible tener un impacto cero. De la misma manera, 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 que internalice adecuadamente los costos. Aquí 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 ecológica;⁽¹⁸⁾ la segunda, es el proceso de generar normas ambientales y, la tercera, es el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).⁽¹⁹⁾

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

(18) O, eventualmente, expropiar terrenos privados.

(19) Cuando no existe norma chilena, la Ley de Bases del Medio Ambiente (LBMA) establece el uso de la norma suiza como referencia.

Como aún no se presentan conflictos serios a raíz de la creación de áreas ecológicas protegidas⁽²⁰⁾ y el sistema de normas ambientales está en su infancia, este documento se concentrará en el tercer ámbito: el SEIA. Debido a que este es un sistema de evaluación ambiental de proyectos de inversión, la decisión de la calidad ambiental que se quiere está sujeta a la opción de aprobar el proyecto que se propone y supervisar qué exigencias ambientales se le hacen. En este sentido, la mayor protección ambiental está directamente relacionada con una mejor tecnología y, por lo tanto, un costo más elevado para la empresa.

De esta forma, la decisión de ‘calidad ambiental’ se determina a través del SEIA y, por tanto, es compartida entre el proponente de un proyecto (privados o públicos), los organismos técnicos y los representantes políticos del gobierno central (escenario en el que la decisión ciudadana está muy lejos de intervenir).

Al no existir instrumentos de ordenamiento territorial, la decisión de ubicación corresponde exclusivamente al proponente del proyecto. Esta determinación es crucial no sólo desde el punto de vista de la gestión y el carácter del territorio, sino también sobre su eventual impacto ambiental. Aquí no existe, a diferencia de otros países, una opinión ciudadana local sobre el desarrollo de sus comunidades o una voz 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), quien toma 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 para hacerlo, y a solicitar medidas de mitigación.

La COREMA tampoco tiene la posibilidad de acoger el cuestionamiento sobre la ubicación original del proyecto en su localidad ni puede decidir sobre compensaciones económicas (solamente puede optar por aprobar o rechazar el proyecto o solicitar cambios técnicos, incluyendo algunas mitigaciones ambientales).⁽²¹⁾

Desde la perspectiva del esquema teórico, el diseño institucional no podría ser más inapropiado, ya que la ciudadanía quiere algo que el SEIA no contempla: cambiar la ubicación del proyecto. Los organismos toman la decisión política de

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

(21) Esto no es totalmente correcto, ya que en forma creciente se están introduciendo mitigaciones de carácter económico al sistema, aunque todas son en extremo ineficiente, pues no se permite el traspaso de recursos financieros (‘lump sum’).

manera sectorial y centralizada, sin contar con una visión ambiental integrada ni una consulta científica, y desvinculados de las realidades locales del territorio. La pregunta central aquí es si se cumple o no la norma.

De esta manera, la decisión la toma un órgano político que no responde a los ciudadanos locales que son quienes podrían cuestionarla. Por ejemplo, si los ciudadanos de Valdivia quieren demostrar su molestia por la construcción de la planta de celulosa de Celco, en la próxima elección no pueden cambiar a las autoridades regionales, ya que estas 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, que exige protección ambiental y empleo, pero el Agente es la COREMA, que no responde a sus intereses sino que a los de Santiago. En este sentido, 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 vigente implica que quienes determinan e implementan la política ambiental son los servicios y los ministerios sectoriales. Esta visión, aparentemente razonable, desconoce los intereses y las 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 promover el sector pesquero y proteger la biodiversidad marina. La CONAF, por su parte, promueve el sector forestal y administra parques nacionales. El Ministerio de Vivienda, a su turno, debe cumplir metas de construcción de viviendas; pero, además, desarrolla políticas de urbanismo. El Ministerio de Obras Públicas, por último, debe construir carreteras

El modelo de coordinación vigente implica que quienes determinan e implementan la política ambiental son los servicios y los ministerios sectoriales. Esta visión, aparentemente razonable, desconoce los intereses y las motivaciones de las distintas agencias gubernamentales.

(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. Tampoco llama la atención que la CONAF prácticamente no fiscalice y se vea involucrada en un escándalo por la entrega de planes de manejo fraudulentos o que el Ministerio de Vivienda haya promovido la desafectación de los suelos agrícolas de la Región Metropolitana, permitiendo con ello el acceso a suelos más baratos y disminuyendo, de esta manera, los costos de construcción de vivienda (afectando seriamente el desarrollo de una política urbana para la región). A esto se suma la construcción de varias autopistas urbanas en desmedro del Transantiago, el plan de transporte público por excelencia, el cual lleva varios años de retraso.

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.

En este caso, la CONAMA (el Principal) debería generar incentivos para que los ministerios sectoriales (el Agente) cumplan con los objetivos medioambientales o, a lo menos, actúen en forma coordinada. Sin embargo, ya que no existen incentivos para aquello: la coordinación –eje central de la política ambiental– se transforma en un acto voluntarista e incongruente con los verdaderos incentivos de los servicios, y el sistema de coordinación es una declaración de buenas intenciones imposible de cumplir por la propia dinámica de los servicios públicos. Esta es la razón por la que nunca tienen éxito las agendas ambientales, fracasan las unidades de medio ambiente en los distintos ministerios y la CONAMA gasta enormes esfuerzos en coordinar a los servicios sin mayores resultados. Finalmente, en el modelo de coordinación tampoco se previeron los problemas de Agencia.

Problema N° 3 – La Captura de Agencia y el modelo de coordinación

Cuando las instituciones regulatorias se desdoblán en su relación con las empresas que regulan y, finalmente, asocian sus propios intereses con los del agente regulado caen en lo que se llama la ‘Captura de Agencia’. Esta se puede dar de dos formas: una que 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 de acuerdo a la historia institucional de Chile), y una segunda 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 a la Subsecretaría de Pesca le importa que crezca la producción pesquera y salmonera.

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

A partir de 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 medioambiental.

La captura de agencia también se observa en el sistema institucional diseñado a partir del SEIA. En este marco, las propias empresas son las que deben contratar los estudios de impacto ambiental. Ya que existe cierta discrecionalidad política por parte de las COREMAS y la CONAMA en aprobar proyectos,

Cuando las instituciones regulatorias se desdoblán en su relación con las empresas que regulan y, finalmente, asocian sus propios intereses con los del agente regulado caen en lo que se llama la ‘Captura de Agencia’. Esta se puede dar de dos formas: una que es derechamente corrupción (...) y una segunda 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.

no sorprende entonces que para los proyectos de alto perfil y complejos técnicamente se contraten empresas y consultores que tienen estrechos vínculos con el gobierno y los partidos de la coalición. Así, el SEIA se convierte en un sistema de lobby en el cual los consultores buscan la aprobación del proyecto a través de sus contactos con el sistema político para así no realizar los cambios tecnológicos que les permitirían cumplir con las normas relevantes.

Si bien lo anterior es un problema que se extiende a toda la institucionalidad del Estado de Chile, en el caso ambiental se diseñó un sistema que exagera estos problemas. ¿Estudios de Impacto Ambiental elaborados por la empresa sin contar con una evaluación técnica independiente? ¿Una institución eminentemente política y discrecional –las COREMAS– para evaluar técnicamente los proyectos con el consultor-lobbista relacionado con los partidos de gobierno para promoverlos? ¿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 en la promoción de una mayor protección ambiental.

Problema N° 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’.⁽²²⁾ Este ocurre cuando se contraponen ob-

(...) aunque un gobierno tenga voluntad política para avanzar en materia ambiental, frente a una coyuntura donde debe elegir entre mayor regulación ambiental o crecimiento económico, ineludiblemente optará por esta última. Esto, porque los gobiernos asumen en períodos relativamente cortos y tratan de cumplir con su oferta programática y mostrar resultados tangibles a sus electores.

jetivos de largo plazo con organismos de decisión evaluados en el corto plazo, lo que se observa en la política ambiental. Por definición, los problemas ambientales tienen soluciones de largo plazo y los gobiernos necesitan de éxitos inmediatos –entre ellos, 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 debe elegir entre mayor regulación ambiental o crecimiento económico, ineludiblemente optará por esta últi-

(22) Esta es una traducción literal del término en inglés ‘time consistency’.

ma. Esto, porque los gobiernos asumen en períodos relativamente cortos y tratan de cumplir con su oferta programática y mostrar resultados tangibles a sus electores.⁽²³⁾

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 promoverla.⁽²⁴⁾

El problema de la credibilidad se presenta 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, como así 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. Es así como, aunque las empresas cometan infracciones en forma permanente, 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. En este marco, 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 y esta decisión condenó la credibilidad de toda la institucionalidad ambiental.

Por lo anterior, es inconcebible que la política ambiental dependa en última instancia de la Secretaría General de la Presidencia, a nivel nacional, y de la Intendencia, a nivel regional. Esta estructura institucional agudiza el ‘problema de Agencia’ relacionado con la ‘inconsistencia en el tiempo’ de la política ambiental y, por ende, su credibilidad. La solución para enfrentar este tipo de problemas apunta a generar instituciones desvinculadas de la coyuntura, que tengan mayor autonomía, y cuyas decisiones sean creíbles. Una solución sería que la institucionalidad ambiental dependiera de un ministro sectorial, en vez de la Secretaría General 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.

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

(24) El reconocimiento del problema de “consistencia en el tiempo” en la política económica es la que logra independizar a los Banco 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.

Problema N° 5 - La coherencia de los instrumentos

La tercera pregunta en política ambiental se refiere a los instrumentos de política entre los cuales existe una gama de alternativas. De hecho, a lo largo de la historia de la gestión ambiental destacan distintos instrumentos preferentes. A nivel teórico y práctico, se ha pasado de los instrumentos de ‘comando y control’ –de regulación directa como las normas, los permisos y las prohibiciones– a instrumentos de mercado, que incluyen desde los impuestos y los subsidios hasta 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 ellos de larga data. Nuestra institucionalidad actual se basa en instrumentos de regulación y un sistema de normas implementado a través del SEIA. La ejecución de instrumentos de mercado ha sido mixto y, si bien aún no se desarrolla un sistema de permisos de emisión transables –en el caso de la contaminación atmosférica–, han existido otras experiencias más bien negativas en el ámbito de la gestión de los recursos naturales, entre ellos el agua.⁽²⁵⁾

En el caso de los instrumentos de ordenamiento territorial, estos están excluidos de la institucionalidad ambiental. Si bien existe alguna experiencia con los denominados planes reguladores, estos no son lo que hoy se considera adecuado desde el

Los instrumentos de gestión existentes en Chile son por excelencia sectoriales: normas y permisos de emisión, entre otros, que no consideran una visión integrada e integral. Esto genera dificultades para enfrentar una gama de problemas ambientales que los actuales instrumentos son incapaces de abordar.

punto de vista de la gestión ambiental. La ausencia de instrumentos en este ámbito está afectando seriamente 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 y permisos de emisión, entre otros, que no consideran una

visión integrada e integral. Esto genera dificultades para enfrentar una gama de problemas ambientales que los actuales instrumentos son incapaces de abordar.

De lo anterior se desprende que cederle a los privados la opción de ubicación de los proyectos de inversión conlleva un alto costo social, pues estos no cuentan

(25) Sus derechos de uso se regulan a través del Código de Aguas (1979). En términos generales, los permisos de uso se entregan a perpetuidad y son transferibles. Esta experiencia ha sido evaluada como negativa y el gobierno ha impulsado distintas reformas. La última de ellas, que introdujo cobros por no uso, fue exitosa, aunque muy tímida.

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 de la decisión original de la empresa de ubicar la planta en las cercanías de un Santuario de la Naturaleza, la cual no internalizó el costo social y ambiental que traería consigo la descarga de sus residuos (correspondió a una decisión de eficiencia económica).

En lo que respecta 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, por la naturaleza del desarrollo local que esto implica. Así, el motivo de inquietud ciudadana es una decisión que toma la empresa en forma soberana, sin que la institucionalidad ambiental pueda actuar directamente, pues la COREMA no interviene sobre la decisión de ubicación de los proyectos.

En este sentido, es inapropiado utilizar el SEIA con posterioridad para debatir un tema que no puede zanjar la institucionalidad ambiental, lo que se transforma en 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’ (producto del uso del territorio y no debido a un impacto ambiental puntual).

Lineamientos para una reforma institucional

El propósito de este documento no es desarrollar una propuesta sistémica de una nueva institucionalidad ambiental para Chile, ya que para eso hay mucho más por debatir. La idea más bien ha sido revelar algunas de las falencias de la estructura de incentivos de la actual institucionalidad, de manera de proponer lineamientos generales para una eventual reforma y que, de concretarse, debe considerar algunos elementos esenciales.

Primero, se debe partir de la base que toda actividad humana genera algún impacto ambiental y, en consecuencia, la decisión de aprobar,

***E**l propósito de este documento no es desarrollar una propuesta sistémica de una nueva institucionalidad ambiental para Chile, ya que para eso hay mucho más por debatir. La idea más bien ha sido revelar algunas de las falencias de la estructura de incentivos de la actual institucionalidad, de manera de proponer lineamientos generales para una eventual reforma y que, de concretarse, debe considerar algunos elementos esenciales.*

rechazar o mitigar actividades que generan alguna consecuencia en este ámbito necesariamente debe ser democrática –dentro de ciertos parámetros científicos generales–, involucrando a aquellos actores directamente afectados, tanto por el impacto ambiental que genere el proyecto como por los beneficios de la actividad económica. En este marco, 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 todas las alcances políticos si se equivocan.

En este sentido, la principal decisión de la ciudadanía y de otros agentes económicos se refiere a cómo se desarrolla su territorio. Por eso, una verdadera democratización de las decisiones sobre el impacto ambiental corresponden al 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 aquellos diseñados por el sistema de CONAMA– no se pueden coordinar instituciones cuyos incentivos principales se encuentran alejados de los objetivos de la política ambiental. Así, la reforma de la institucionalidad ambiental debe partir por los principales ministerios y servicios sectoriales separando nítidamente las funciones de fomento de las de conservación ambiental. Por ello, la creación de un Ministerio de Medio Ambiente debe ser la oportunidad para incorporar a él las actuales atribuciones del Ministerio de Vivienda y del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), en la regulación del uso del suelo; las de la Subsecretaría de Pesca, en biodiversidad marina y control de biomasas pesqueras; las de la CONAF, en biodiversidad terrestre y parques nacionales; las del Ministerio de Obras Públicas, respecto del agua, y las del Ministerio de Salud, en relación al aire, entre otros.

Tercero, si bien la ‘captura de agencia’ es un problema incipiente en Chile, este es real. En este escenario, es crucial crear una Agencia que mantenga una opinión técnica independiente sobre los estudios ambientales y los eventuales impactos de los distintos proyectos en este ámbito. Asimismo, es fundamental avanzar hacia una Superintendencia de Fiscalización altamente autónoma, con carrera funcionaria, que no tenga temor de fiscalizar decididamente a las empresas, contando con atribuciones para cerrarlas 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 independientes dedicadas a su implementación, aunque exista el problema de ‘consistencia en el tiempo’, razón por la cual 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 actúe como un revisor independiente de los estudios de impacto ambiental (por ejemplo, evaluando todas las decisiones de las COREMAS en las cuales hubo informes técnicos negativos). Ambas instituciones generarían costos políticos al eventual Ministro de Medio Ambiente si decide no cumplir con sus objetivos medioambientales.

Quinto, es necesario mantener elementos de coordinación en la política ambiental. Por ello, si bien la actual CONAMA debería ser presidida por el Ministro de Medio Ambiente, se requiere un instrumento que obligue a los servicios a coordinarse. Por ejemplo, así como el Ministerio de Planificación entrega un R.S.⁽²⁶⁾ para los proyectos de inversión de todo el Estado, 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. Antes se explicó que esto es importante como un mecanismo para democratizar la decisión sobre el uso del territorio, pero también es relevante desde el punto de vista de la gestión ambiental. En la actualidad, Chile enfrenta problemas ambientales que simplemente no podrá abordar sin instrumentos de gestión territorial: el agua, la ciudad y el borde costero son a lo mejor los desafíos más relevantes.

En fin, se necesita establecer un sistema institucional que considere un Ministerio de Medio Ambiente que tenga atribuciones sobre los recursos genéricos (aire, agua y suelo), una Superintendencia de Fiscalización Ambiental que sea relativamente autónoma, una Agencia técnica de información y estudios ambientales y un Servicio Nacional de Parques. Estas son algunas de las innova-

(26) 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.

ciones desde el punto de vista institucional que ayudarían a acotar los incentivos perversos que tiene el actual sistema institucional. En lo que corresponde a instrumentos, es fundamental desarrollar herramientas de ordenamiento territorial y de evaluación estratégica ambiental. Finalmente, a nivel de la coordinación interministerial, es necesario crear una resolución de calificación ambiental para programas y proyectos del Estado, la que debería entregar el eventual Ministerio de Medio Ambiente.

Autor



Rodrigo Pizarro

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

© 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 Sergio Praus 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.