EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO
Construyendo una nueva economía en los años 90

OSCAR MUÑOZ GOMÁ
Y COLABORADORES

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Santiago de Chile

INDICE

PREFACIO	7
PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN, León Guzmán y Oscar Muñoz	11
LOS ACTORES SOCIALES Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO, Oscar Muñoz Gomá	33
LAS RELACIONES LABORALES: ¿UN ASUNTO PÚBLICO?, Cecilia Montero	77
LAS POLÍTICAS DE FOMENTO A LAS PYMES, Claudio Maggi	121
COMPETENCIA Y REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA EN CHILE: UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL, Eugenio Rivera	155
EL SISTEMA FINANCIERO CHILENO Y SU INSTITUCIONALIDAD REGULATORIA: LAS POLÍTICAS BANCARIAS, Carlos Budnevich	199
LA POLÍTICA DE REGULACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. DESAFÍOS INSTITUCIONALES, Vivianne Blanlot	247
POLÍTICA COMERCIAL Y LA RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN CHILE DURANTE LOS NOVENTA, Verónica Silva	303
HACIA UNA GARANTÍA UNIVERSAL EN LA SALUD: UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO, Carmen Celedón y César Oyarzo	353
CONCLUSIONES, León Guzmán y Oscar Muñoz Gomá	395

AUTORES

Vivianne Blanlot, economista, consultora. Ex Directora de CONAMA

Carlos Budnevich, doctor en economía, Jefe del Depto. de Análisis Financiero, Banco Central

Carmen Celedón, economista, consultora

León Guzmán, magister en psicología política, consultor

Claudio Maggi, ingeniero civil industrial, magister en economía, ex Gerente de Fomento, CORFO, investigador visitante, Universidad de Duisburg (Alemania)

Cecilia Montero, doctora en sociología investigadora de CNRS, (Francia), consultora

Oscar Muñoz, doctor en economía, Secretario Ejecutivo, Foro de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía y profesor asociado de Flacso -Chile

César Oyarzo, economista, ex Director de FONASA, consultor

Eugenio Rivera, doctor en Ciencias Económicas y Sociales Jefe de la División de Desarrollo de Mercados, Ministerio de Economía y presidente de la Comisión Preventiva Central Antimonopolios de Chile

Verónica Silva, economista, CEPAL

Las opiniones expresadas por los autores son hechas a título personal y no comprometen a las instituciones en las cuales se desempeñan.

Los Cargos de los autores son los que desempeñaban en diciembre de 1999.

POLÍTICAS DE REGULACIÓN PARA EL MEDIO AMBIENTE: EL DESAFÍO INSTITUCIONAL

Vivianne Blanlot

I. INTRODUCCIÓN GENERAL

Luego de décadas de poca o nula preocupación, el país vive un aumento sostenido en la conciencia de la población respecto a la calidad del medio ambiente y la protección de la naturaleza. Esto está sin duda relacionado con el gradual aumento del nivel de ingreso y del acceso a información por parte de la población, y con los evidentes efectos ambientales del proceso acelerado de inversión que el país ha sostenido por los últimos 15 años, el que ha sido acompañado por crecientes escalas de producción, y por una explotación intensiva de los principales recursos naturales renovables y no renovables que Chile posee.

En el caso de los recursos naturales renovables, ha surgido también una mayor conciencia respecto a los riesgos asociados a una explotación no sustentable. Para un grupo creciente de chilenos, la preservación de la biodiversidad tiene un valor cultural; para muchos, el valor económico de los recursos naturales debe ser resguardado también para el bienestar de generaciones futuras. No pocos están conscientes de que el valor de nuestras exportaciones y, por ende, nuestras ventajas comparativas en los mercados internacionales, dependen también del manejo ambiental y de los grados de sustentabilidad que muestren nuestros procesos productivos.

Lo anterior ocurre en un contexto general de transformación de la economía chilena y de su inserción internacional. Las reformas de los años ochenta y noventa han permitido expandir la participación del sector privado en la actividad productiva y fortalecer la operación de los mercados, lo que ha contribuido a generar altas tasas de crecimiento y un mercado dinamismo de sectores claves de la economía. Las funciones del Estado se han visto modificadas, incorporándose exigencias claramente diferentes de las que fueron tradicionales hasta mediados de los años ochenta.

Uno de los aspectos que caracteriza el proceso de reforma que ha vivido la economía es el retiro del Estado de las tareas directamente productivas y proveedoras de servicios, y su concentración en formas distintas de intervención, dirigidas principalmente a regular y a inducir, a través de diversos instrumentos, la acción de los agentes privados.

Es destacable la lentitud que la institucionalidad del Estado ha mostrado para adaptarse a sus nuevos roles. Por una parte, esto se debe a rigideces originadas en las instituciones mismas; sin embargo, también es cierto que en los casos en que el Gobierno ha tomado la iniciativa de emprender reformas esenciales, el poder legislativo ha entrabado y paralizado dichas iniciativas. Esto se debe a la desconfianza de sectores políticos de oposición respecto a los cambios propuestos, y también a los temores y desconfianzas de las organizaciones laborales frente a las reformas. Como resultado de ello, en las instituciones del Estado que intervienen en sectores sometidos a procesos de transformación y a la introducción de nuevos actores y roles, se advierten problemas de diversa índole que afectan la eficiencia y la efectividad en la gestión del Estado, como es el caso de la introducción del tema ambiental en la gestión pública.

Dadas las rigideces ante el cambio, la década ha transcurrido sin modificaciones de fondo en el aparato del Estado; esto, a pesar del cambio sustantivo en las funciones prioritarias, y la incorporación de áreas temáticas nuevas. Los vacíos se han suplido en general con esquemas de coordinación interministerial, y con la creación de apéndices de los organismos públicos encargados de nuevas funciones. Sin embargo, el costo en efectividad y eficiencia global es alto, lo que se demuestra por las crecientes dificultades para avanzar en diversos ámbitos, como la calidad de la gestión en los sectores sociales, y las situaciones de crisis del sector eléctrico.

La institucionalidad ambiental, de creación reciente, es una fórmula mixta en que se han creado nuevos procesos de gestión pública, y se ha aprovechado la estructura institucional previamente existente, a la que se le superpone un sistema de coordinación; este esquema aparece cuestionado a pocos años de su creación, por diversas razones que se abordarán en los capítulos siguientes. Este cuestionamiento tiene repercusiones de importancia en el diálogo del Estado con la sociedad civil, y en la capacidad de la sociedad en su conjunto de resolver conflictos, que es el tema de principal interés de nuestro análisis.

Por otra parte, el retorno de la democracia, con sus más amplios espacios de libre información y discusión, sumados a la creciente inserción internacional de Chile en un contexto de un desarrollo exponencial de las comunicaciones, sin duda ha modificado las posibilidades de surgimiento de una sociedad civil más participativa y organizada. Lo que podría considerarse un fenómeno incipiente a nivel de otras temáticas de políticas públicas, es liderado por las organizaciones ambientalistas. El hecho de que la Ley de Bases de Medio Ambiente consagró, por primera vez en Chile en procesos de gestión pública, la obligatoriedad de apertura a la participación ciudadana, ha facilitado la ampliación de la discusión pública sobre temas ambientales, y ha estimulado la compe-

tencia por vocerías relevantes entre las mismas organizaciones. Esto, como tal vez en ningún otro sector de acción pública, establece la aparición clara y definitiva de un tercer actor en el proceso de gestión pública, cual es la sociedad civil organizada.

La capacidad de la sociedad de resolver sus conflictos, es decir, de resolver situaciones en que los intereses legítimos de diversos sectores difieren y se contraponen, depende en gran medida de la calidad de la comunicación que se establezca entre los diversos actores. Esta a su vez depende, entre otros factores, de (i) la legitimidad moral y legal que se reconoce a los intereses defendidos, (ii) la calidad, amplitud, y transparencia de la información que los diversos grupos utilizan en el proceso de diálogo y negociación, (iii) la credibilidad pública de los actores del conflicto y la negociación.

En el área ambiental de la gestión pública, nos encontramos en una situación en que al menos hay tres actores activos: el Estado, los agentes económicos y la sociedad civil organizada donde, como se verá más adelante, los intereses en conflicto prometen ser una constante durante al menos la próxima década. Este análisis intenta presentar el tipo de problemas y conflictos que la sociedad enfrentará, y discutir acerca de la capacidad de ésta para resolverlos, y del Estado de asumir un rol facilitador en la solución equilibrada de dichos conflictos.

II. LA NATURALEZA DEL PROBLEMA AMBIENTAL

Prácticamente toda acción humana tiene la capacidad de modificar el estado del ambiente. Alteramos la naturaleza y el entorno al extraer elementos de ella para utilizarlos como insumo en nuestros procesos productivos y vitales; cuando transformamos los elementos naturales a través de diversos procesos químicos y biológicos para producir bienes y servicios; cuando generamos residuos que alteran el equilibrio de los diversos ecosistemas.

La interrogante esencial que la sociedad debe resolver es cuál es el nivel de modificación o alteración del ambiente que para ésta es aceptable. Las grandes líneas de pensamiento en torno a esta pregunta pueden simplificarse de la siguiente forma:

- Posturas afines al concepto de ecología profunda, en las cuáles el centro de preocupación es la conservación de la naturaleza en un estado de mínima intervención, ya que se privilegia el equilibrio natural como valor absoluto. Las bases filosóficas detrás de esta línea de pensamiento muestran cierta diversidad en cuanto a la relación hom-

bre naturaleza, pero en esencia tienden a cuestionar la relativización del valor del ambiente que la visión del hombre como sujeto económico realza.

- Posturas antropocéntricas, en las cuales los niveles aceptables de intervención de la naturaleza se definen en función del bienestar actual y futuro del hombre, sin perjuicio de que ese bienestar involucre aspectos de salud, económicos y culturales.

La visión plasmada en la Constitución Política del Estado de Chile es nítidamente antropocéntrica, y por lo tanto todas las políticas de Estado deben regirse por esta visión; si bien esto centra la discusión, ello en ningún caso evita ni simplifica las grandes divergencias que existen en torno a las relaciones ambiente-salud, incluyendo los niveles de riesgo aceptables en torno a las tasas de regeneración de los recursos naturales renovables, en torno al aún muy parcialmente conocido comportamiento de muchos ecosistemas que representan la base de recursos esenciales para el hombre, y en cuanto a la relación cultural entre bienestar humano y naturaleza.

En nuestro país, el diagnóstico general indica que los grados de intervención y deterioro ambiental van mucho más allá de lo aceptable, incluso en un sentido estrictamente antropocéntrico. El rápido desarrollo económico de las últimas dos décadas y la ausencia de una visión integral y multisectorial del proceso de modificación del medio ambiente, ha resultado en que a finales del siglo el país enfrenta altas tasas de contaminación hídrica, atmosférica y acústica, y prácticas evidentemente inadecuadas de manejo de residuos sólidos y líquidos de origen industrial y doméstico, y de sustancias tóxicas peligrosas; presenta preocupantes índices de erosión de los suelos; y acumula décadas de sobreexplotación de recursos renovables tales como la pesca y la vegetación nativa. Todo ello configura una pérdida creciente de seguridad, salud, calidad de vida y recursos naturales utilizables por las generaciones futuras.

Como se ha planteado, la actividad humana tiene efectos múltiples sobre otras actividades y sobre el entorno. Algunos de estos efectos, o los afectados, no son directamente identificables, dificultándose o impidiéndose una correcta evaluación de beneficios y costos, y dificultándose una negociación directa entre las partes que lleve a una correcta asignación de recursos. Esta es una falla clásica del mercado, conocida como externalidad, que también es clásicamente considerada entre los economistas como una justificación de la intervención del Estado para lograr la internalización correcta de todos los efectos de la actividad.

En el caso de los recursos naturales renovables que son utilizados directamente como recursos productivos, se manifiesta el fenómeno de propiedad común, en casos como la pesca, y las externalidades, como en la explotación forestal. La actividad forestal tiene efectos sobre los ecosistemas y sobre otros recursos relacionados. En algunos casos los efectos sobre la calidad del suelo y los recursos hídricos, constituyen externalidades que pueden ser positivas o negativas; los efectos de las prácticas de explotación sobre la calidad del suelo afectan los usos futuros de éste; y los efectos sobre los recursos hídricos y la conservación de las cuencas afectan su valor ambiental, económico, paisajístico, e incluso climático, presente y futuro.

La actividad pesquera extractiva, por su parte, utiliza recursos que son esencialmente de propiedad común, y por lo tanto, dejada a las fuerzas del mercado, tienden a producirse tasas de explotación superiores a las de recuperación natural del stock de recursos; los diversos agentes tienden a competir entre ellos por los recursos produciéndose sobreexplotación, y agotamiento de los recursos; esto tiene efectos además sobre otros recursos, y en general sobre el equilibrio de los ecosistemas marinos.

Por otra parte, la acuicultura tiene la particularidad de utilizar bienes nacionales o públicos en lagos y áreas costeras, que son limitados y que por lo tanto requieren ser asignados con un criterio de eficiencia y equidad; asimismo, la acuicultura tiene efectos sobre el entorno, afectando la calidad de riveras, y del recurso hídrico que utiliza e influencia, los que deben ser considerados al momento de otorgar concesiones para su desarrollo.

En resumen, estamos hablando de externalidades, bienes de propiedad común, y asimetrías de información. Estos son los fenómenos que harían necesaria, al menos en principio, la intervención del Estado, es decir, de instituciones representativas de la sociedad organizada, con un claro mandato de cautelar el bien común. En el área ambiental, se trata de implementar un conjunto de incentivos, acciones y normas dirigidas a neutralizar los efectos nocivos generados por la presencia de externalidades ambientales, es decir, efectos de la actividad humana sobre la calidad y cantidad disponible de recursos naturales básicos (efectos sobre aire, agua, suelos, recursos biológicos, etc.). En el área de la extracción de recursos renovables, se trata del conjunto de incentivos, acciones y normas que aplican a la explotación de recursos específicos cuyo uso por un agente afecta la disponibilidad del mismo recurso para la explotación por otros agentes, o por los mismos agentes en el futuro, todo esto desde una óptica esencialmente productiva, es decir, sustentabilidad de la explotación.

No obstante lo anterior, debe destacarse que se trata de procesos biológicos y químicos complejos, en que diversos recursos interactúan entre sí afectándose las capacidades de regeneración, las calidades y las capacidades de sostener diversas formas de vida; por lo tanto, las políticas ambientales y la administración sustentable de recursos están íntimamente vinculadas. En las siguientes secciones, sólo por razones de claridad, se hará la distinción de que la gestión y regulación ambiental enfatizan el control de las externalidades sobre los recursos básicos requeridos para toda actividad humana, integrando el punto de vista de salud y calidad de vida y no sólo el productivo; y que la administración sustentable de los recursos naturales renovables enfatiza la sostenibilidad en la disponibilidad y producción a través del tiempo y el acceso no discriminatorio entre agentes a los recursos limitados.

III. ROLES Y FUNCIONES DEL ESTADO Y DEL MERCADO

Tradicionalmente se considera que el desarrollo social y económico es el resultado del comportamiento de dos actores esenciales: el Estado y el mercado. En particular en lo que se refiere al ámbito económico, los grandes movimientos ideológicos del siglo XX se han centrado en gran medida en diferentes posiciones sobre la capacidad del Estado y la capacidad del mercado de actuar para llevar la sociedad a mayores niveles de crecimiento económico, de equidad y de paz social.

Es así como hemos sido testigos de la experiencia comunista, la socialista soviética, las sociales democracias europeas, la experiencia capitalista liberal y neoliberal, todas las cuales han defendido una posición respecto a grados y formas de intervención del Estado y del mercado en la actividad económica. Hemos sido testigos de cómo los modelos comunista y socialista soviético en sus diversas versiones han sido abandonado, por su falla en concretar la sociedad igualitaria y próspera que prometía, y por la supresión de libertades individuales que requería su permanencia; hemos sido también testigos de la pérdida de fé en los niveles de justicia e igualdad conseguibles a través de la aplicación plena de la visión neoliberal, que confía ciegamente al mercado la evolución no sólo de la economía, sino también de la sociedad. Por otra parte, el modelo de Estado altamente intervencionista que predominó entre los años cincuenta y setenta en gran parte de América Latina, si bien consiguió construir en algunos países una infraestructura y servicios básicos de los que antes se carecía, mostró también su agotamiento en los setenta y ochenta, a través de la incapacidad de generar condiciones de estabilidad macroeconómica, incentivos para el crecimiento sostenido, y eliminación de la pobreza.

Junto al agotamiento de estos modelos se desarrolla una discusión en torno al rol del Estado y del mercado, que por su incipiente maduración, aún se apoya largamente en los argumentos que dieron vida a los modelos tradicionales y que están ya agotados. No ha surgido aún una visión compartida que permita avanzar fluidamente en el ámbito institucional, y la discusión está vigente.

Las organizaciones del Estado y el mercado difieren en cuanto a su mandato esencial, el tipo de información que los mueve a actuar, y la responsabilidad que la sociedad le asigna en cuanto a los resultados obtenidos. También difieren en cuanto a su forma de reaccionar ante estímulos, y en cuanto a sus ventajas y debilidades, que derivan de las motivaciones y capacidades de los individuos y de las organizaciones que los componen, es decir, su accionar debe estudiarse en gran medida con las herramientas propias de la psicología de los individuos y de las organizaciones.

El Estado, según lo entendemos hoy se rige por un mandato general de cautelar el bien común; esto implica velar por el crecimiento y la estabilidad económicos; mantener la paz social; asegurar los derechos y servicios esenciales definidos por la sociedad; alcanzar los niveles de equidad que la sociedad desea; velar por la seguridad interna y externa del país. El mandato es comunicado a las instituciones del Estado por la Constitución y las leyes; por los representantes políticos elegidos democráticamente; por la información y la opinión pública. El Estado tiene dificultades para procesar información atomizada e incentivos a la acción de muy corto plazo; sus acciones se dirigen por lo tanto a resultados de mediano y largo plazo, a la mantención de políticas orientadas por estrategias de largo plazo.

El mercado se rige por los precios, que son las preferencias reveladas de los consumidores, según su capacidad de pago, respecto de los bienes y servicios que requieren. El mercado, aún en los sectores plenamente competitivos, es ciego a cualquier información no contenida en los precios. Es ciego a la distribución del ingreso y a los problemas sociales generados por las desigualdades, a las demandas culturales y sociales de la comunidad, en la medida en que no constituyan preferencias reveladas a través de los precios. Es ciego a los largos plazos a menos que los precios y en particular la tasa de descuento internalicen correctamente las preferencias futuras de los agentes económicos. Las clásicas fallas del mercado, de asimetrías de información, externalidades, y bienes de propiedad común aumentan el rango de situaciones en que el mercado es ciego, o al menos miope.

El Estado, desde fines del siglo XIX y hasta los años setenta del siglo XX acrecentó paulatinamente su grado de intervención en materia productiva y comercial. Las fallas de las instituciones estatales para manejarse en mercados que exigen manejo de información y respuestas crecientemente dinámicas, ocasionaron desde fines de los setenta y principios de los años ochenta una tendencia creciente a abandonar la función productiva del Estado, para concentrarse en las vastas tareas que la sociedad requiere y que el mercado no puede acometer. La discusión continúa hoy respecto a las áreas en que el Estado debe intervenir, y las formas de intervención.

En las últimas décadas también, el mundo desarrollado y las economías emergentes han sido testigos de un rápido fenómeno de integración social debido a los avances en cobertura de los sistemas formales de educación, y al desarrollo de las comunicaciones. No obstante los problemas sociales que estos procesos han potenciado, es indiscutible que la proporción de ciudadanos que obtienen información acerca del mundo que los rodea ha crecido exponencialmente; que la frontera de la conciencia individual acerca de los fenómenos colectivos se ha ampliado; que esto ha aumentado la conciencia pública acerca de las decisiones del Estado que les concierne; y que las demandas por participación y transparencia aumentan día a día.

Esto ha potenciado la aparición de un tercer actor, la sociedad civil organizada. Esta, a medida que se desarrolle puede llegar a representar el equivalente social y cultural del mercado. Puede contribuir a mejorar la información que utiliza el mercado, disminuyendo su miopía frente a factores culturales y sociales; y puede, en algunos casos sustituir y en otros complementar, la acción del Estado en diversos ámbitos. El desafío es que la sociedad civil organizada facilite la profundización de la democracia para lo cual requiere ser ampliamente representativa de las preferencias sociales, y evitar que permanezca siendo la articulación de intereses minoritarios o elitistas o sea capturada por éstos.

1. El Rol del Mercado

En principio, el mercado es el mejor asignador de recursos en una economía. La eficiencia que la libre interacción de las fuerzas del mercado es capaz de conseguir, sin embargo, está determinada por la perfección del mercado, en particular por la presencia o no de competencia perfecta. Las fallas de los mercados atentan contra esa eficiencia, y hacen necesario actuar en ellos de modo de corregir las distorsiones en la asignación de recursos. No obstante, la intervención del Estado para corregir dichas distorsiones no está exenta de costos y riesgos, por lo cual

no debe considerarse una solución a todo evento, sino como se verá más adelante, debe ser utilizada con un alto grado de cautela.

¿Cuáles son las principales fallas del mercado? La teoría económica identifica diversas «imperfecciones de mercado» que justifican la acción reguladora del Estado. Entre ellas se cuentan la existencia de condiciones monopólicas, asimetrías de información, externalidades, bienes de propiedad común y bienes públicos. Estas tres últimas son de amplia relevancia para las áreas de regulación ambiental y de los recursos naturales renovables.

Las externalidades se originan cuando la acción de un agente económico afecta a terceros sin que medie una compensación entre ellos. Estas pueden tener diversas causas, incluyendo la existencia de redes interconectadas para la provisión de servicios (como en los servicios de utilidad pública) o los efectos que la actividad económica tiene sobre recursos ambientales relevantes para otras acciones humanas, sean productivas o no («externalidades ambientales»).

Otras «imperfecciones de mercado» se originan en la imposibilidad de excluir a los usuarios del acceso a un bien. Es el caso de los bienes de propiedad común, los que, al estar disponibles para cualquier interesado, dan origen a una sobreexplotación, como en los recursos pesqueros. En el caso de los bienes públicos, la dificultad para cobrar por su disponibilidad para el consumo desincentiva su provisión por parte de agentes privados, como en el caso de los parques nacionales

Las asimetrías de información surgen cuando demandantes y oferentes tienen distinta información sobre las características de los bienes y servicios que se transan en el mercado. Ellas pueden distorsionar el desarrollo de los mercados y a menudo justifican disposiciones destinadas a promover la transparencia y defender el derecho de los consumidores.

Pero la existencia de imperfecciones de mercado no es condición suficiente para justificar la regulación estatal. Adicionalmente, se requiere que los beneficios de la acción del Estado superen los costos que ella conlleva. Esta es una condición esencial, por cuanto la regulación impone importantes costos en la economía, tanto por los recursos requeridos para llevarla a cabo como por las propias distorsiones que la intervención estatal puede introducir en el mercado, en particular cuando es excesiva, o cuando está imperfectamente diseñada.

Cumplida la condición de beneficios netos positivos, el objetivo de la actividad reguladora es corregir los efectos de externalidades,

asimetrías de información, bienes públicos y otras imperfecciones que afectan la capacidad del mercado de proveer soluciones socialmente eficientes, y promover la competencia.

2. El rol del Estado

Ante la existencia de actores sociales que puedan representar en forma correcta, nítida y dinámica las preferencias de los individuos y de la colectividad, el Estado por su menor dinamismo en la percepción de estímulos y capacidad de acción debe reservarse un rol subsidiario. Sin embargo, este rol subsidiario debe ser entendido en forma muy amplia en sociedades como la nuestra, con grandes desafíos sociales que el mercado no puede resolver, con una economía en proceso de desarrollo que ve sus ventajas comparativas continuamente desafiadas por el avance tecnológico en las economías desarrolladas, y donde subsisten en el ámbito interno mercados imperfectos que deben ser regulados, y considerando las grandes necesidades sociales y de impulso productivo pendientes. A nuestro juicio, el Estado debe asumir los siguientes roles:

- Garante de derechos fundamentales y básicos (democracia, libertad, justicia, seguridad, derecho a vida digna, trabajo, salud, educación, participación)
- Garante de la estabilidad macroeconómica.
- Impulsor de grados crecientes de equidad en las oportunidades, como rector y articulador de las políticas sociales.
- Articulador de estrategias y políticas con visión de largo plazo, en lo productivo, en la renovación tecnológica, en la capacitación y aumento de la productividad, y en la apertura de nuevos mercados, con vistas a ampliar nuestras ventajas comparativas.
- Activo propulsor de espacios de competencia.
- Activo propulsor de condiciones para la organización de la sociedad civil.
- Regulador de mercados imperfectos.

Si se analizan los roles anteriores puede advertirse el cambio ocurrido en las últimas décadas en la forma en que el Estado ejerce sus funciones en algunos ámbitos. En términos generales, y en la medida en que en los procesos de desarrollo económico y de desarrollo productivo se

han reconocido las ventajas de la acción descentralizada, de la iniciativa local, del acercamiento de las decisiones a sus beneficiarios, y de los incentivos individuales a la productividad, se han creado mecanismos para la delegación de diversas tareas que antes desarrollaba el Estado en forma centralizada, a empresas y actores privados, por la vía de la privatización de los medios de producción primero, de la privatización de la provisión de servicios en sectores regulados luego, y de la concesión de diversos servicios públicos posteriormente. Es decir, en la búsqueda de mayor eficiencia operativa se ha traspasado al ámbito privado una variedad creciente de actividades que hace algunas décadas sólo eran realizadas por el Estado. En mayor o menor grado, el Estado ha conservado la función de establecer políticas, definir normas generales que protegen la competencia, el ambiente, la eficiencia, la equidad, y otros objetivos sociales fundamentales. Así, el Estado se ha constituido crecientemente en articulador de políticas, rector en la creación y aplicación de sistemas de fomento, de financiamiento subsidiado, de regulación, y de concesión, abandonando en la práctica, y crecientemente, la producción directa de bienes y servicios.

En el área ambiental y en la administración de los recursos naturales renovables, y en un país que sostiene una estrategia en que se trata de potenciar el rol productivo del sector privado, el Estado requiere mantener un rol de articulador en la apertura de mercados internacionales, y en el desarrollo de ventajas comparativas; un rol en el fomento productivo, de la investigación y la tecnología; el rol de conservación de recursos particularmente frágiles o valiosos, y un rol netamente regulador.

En el área ambiental, el Estado debe constituir un actor privilegiado dentro del proceso de gestión ambiental que el país se ha definido. Gestión ambiental es el conjunto de acciones del Estado, de los agentes económicos privados, y de los ciudadanos, que afectan el medio ambiente, y aquellas diseñadas y dirigidas a evitar, minimizar, paliar, prevenir, o remediar estos efectos. La gestión ambiental en general, y la del Estado en particular, está compuesta de acciones directas (proyectos de recuperación o conservación de recursos ambientales) y de fomento y regulación de la acción del sector privado, que básicamente consiste en instrumentar la internalización de las externalidades derivadas de la acción privada.

En la regulación ambiental se incluye esencialmente el control de los efectos sobre el entorno físico que ocasionan las actividades humanas, y que inciden, directa o indirectamente, en la salud física y mental de las personas y en la capacidad del medio para permitir la renovación de los recursos biológicos que son requisito para la supervivencia humana. La Ley 19.300 de 1994, Ley de Bases del Medio Ambiente, según

su artículo 1° (que establece que “el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza, y la protección del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia”), se constituye en el cuerpo normativo principal del medio ambiente y establece, tanto en su articulado como en el mensaje del Ejecutivo, una política marco de largo plazo que enmarca la acción del Estado en esta área.

Las acciones del Estado en los sectores de recursos naturales renovables tales como la pesca y los recursos forestales ha evolucionado, típicamente, desde una centrada en el fomento de la industria, a través de la inversión y operación directa del Estado, y de sistemas de incentivos indirectos (como subsidios a la inversión, la investigación y el mejoramiento tecnológico), a una acción que incluye el fomento, pero con énfasis creciente en el diseño de mecanismos de fomento con criterios de eficiencia económica global y en la protección de la sustentabilidad en el uso del recurso y de los ecosistemas en general. Lo anterior es resultado del desarrollo alcanzado por las industrias y por la participación privada en ellas, y de la creciente preocupación por la preservación de los ecosistemas que surge de un mejor conocimiento de sus dinámicas y sus límites.

La regulación pesquera se concentra en las acciones del Estado destinadas a lograr un equilibrio en la actividad extractiva de recursos de propiedad común compatible con las tasas de recuperación naturales de éstos, de modo de asegurar la sustentabilidad en la explotación. Por otra parte, las actividades de acuicultura requieren la utilización de bienes nacionales, que deben ser concesionados. Las funciones del Estado incluyen la investigación requerida para establecer las tasas de explotación aceptables, la mantención de sistemas de información que permitan controlar la explotación del recurso, el establecimiento de los regímenes de explotación que se considere sustentables, la administración de autorizaciones, permisos, y cuotas, el establecimiento de parámetros físicos y exigencias técnicas para los agentes productivos, el establecimiento de prohibiciones y vedas; asimismo en materia de acuicultura, se deben evaluar las características de las especies a cultivar, sus efectos sobre los sistemas biológicos influenciados por ellos, y sus impactos sobre los bienes públicos afectos a las concesiones. Finalmente, el Estado debe monitorear, fiscalizar y evaluar el cumplimiento de las reglas impuestas a ambos ámbitos de la actividad pesquera.

La intervención del Estado en el sector forestal, el cual incluye las plantaciones de especies exóticas y el bosque nativo, puede incluir el

fomento a las plantaciones, al aumento de valor agregado en la industria relacionada, y a la utilización sustentable de bosque nativo; la regulación de los sistemas de explotación con vistas a la protección de los recursos hídricos, el suelo y los recursos biológicos cuya conservación está ligada a los recursos vegetacionales; y la protección de áreas silvestres representativas de la diversidad biológica del país, que requieran protección ya sea por su fragilidad o su escasez.

Para lograr estos objetivos, el Estado puede hacer uso de diversos instrumentos: acción directa, que puede incluir la administración directa de plantaciones, áreas protegidas, y procesamiento de productos; fomento o regulación a través de incentivos y restricciones a los sistemas de manejo y explotación; o una combinación de los anteriores.

Dentro de las funciones de fomento del Estado debe incluirse el fomento de la participación ciudadana en la gestión ambiental, entre cuyas herramientas se incluye la educación ambiental. La participación ciudadana, en la medida en que sea amplia y realmente representativa, permite una mejor definición de las políticas ambientales a nivel global y local, facilita la calidad de las decisiones regulatorias, e induce a la transparencia de los procesos de decisión pública.

a) La función reguladora del Estado

La regulación ambiental tiene como sujetos regulados tanto a las empresas como a los individuos que en función de procesos económicos o vitales afectan el ambiente. A pesar de lo anterior, los efectos de mayor importancia sobre el ambiente son los debidos a la actividad de los agentes económicos, y por lo tanto este análisis se concentra en la regulación que aplica a éstos. La regulación económica del Estado es necesaria cuando ocurren las siguientes condiciones: (a) no existe un mercado propiamente tal, es decir, no están definidos, ni manifiestan sus preferencias, oferentes y demandantes del bien o servicio en cuestión; (b) el mercado, si bien existe, demostradamente no permite alcanzar un equilibrio social óptimo, debido a distorsiones tales como presencia de monopolios o externalidades o a factores distributivos; (c) la pérdida de eficiencia debido a la distorsión del mercado, o a la ausencia de éste, es mayor que la pérdida de eficiencia que se deriva de la propia intervención del Estado. Vale decir, el Estado interviene cuando la regulación del mercado produce pérdidas de eficiencia social mayores que la pérdida originada por esta intervención, siendo esta última la suma del costo directo de regular, más el costo indirecto por aumento de los costos de transacción en la economía.

La función reguladora definida en forma estricta incluye las de fijar y exigir cumplimiento de requisitos y normas para procesos y productos, ya sea destinadas a cautelar la calidad del producto o servicio para el usuario, proteger los recursos involucrados en la producción, o proteger la integridad y salud de los usuarios, o del resto de la población. Las funciones de fomento productivo y tecnológico se verán en forma separada en este análisis.

Dentro de la función reguladora se distinguen dos tipos de procesos fundamentalmente diferentes:

- Los procesos normativos, que se refieren a la discusión y decisiones en torno a la definición del bien común, del deber ser, y de los grandes valores y objetivos sociales y los modos de alcanzarlos y mantenerlos en vigencia. Estos pueden ser denominados bajo el término de "Definición de políticas, normas e instrumentos de intervención pública."
- Los procesos que se relacionan con la administración e implementación de los instrumentos de intervención pública, y con la fiscalización del cumplimiento de la normativa por parte de las entidades obligadas por ésta. A éstos los denominaremos de "administración de instrumentos reguladores y fiscalización".

Esta distinción es importante. Su importancia radica en que la legitimidad de la intervención requiere que los grados y formas que ésta toma sean definidos por entidades o agentes que tengan la autoridad social para hacerlo, dentro del sistema político vigente. Por ello, deben distinguirse las instituciones que claramente tienen la autoridad de definir políticas y tomar decisiones que modifican las reglas del juego, de aquellas que sólo tienen la autoridad delegada para ejecutar políticas preestablecidas y hacer cumplir las reglas del juego vigentes. La falla en distinguir nítidamente entre estas dos funciones conduce a una discrecionalidad excesiva, la potencial arbitrariedad y la pérdida de legitimidad social de las instituciones públicas.

Desde una óptica económica el rol regulador del Estado tiene por objeto posibilitar una operación socialmente eficiente de los mercados, lográndose que el sistema económico opere a su máximo potencial, maximizando la función de bienestar social que integra las variables de producción, calidad de servicios y productos, calidad ambiental y progreso tecnológico.

b) Problemas del proceso regulador

La función reguladora del Estado está sometida a riesgos y problemas, cuya naturaleza entrega luces sobre las características que es aconsejable buscar en cuanto a organización institucional, separación de funciones, diseño de los procesos, y otros factores como éstos.

- i) Captura del regulador: El poder del regulador en materias de trascendencia económica y social lo hace un blanco importante de intereses creados en torno a las materias reguladas. Se pueden distinguir dos formas de *captura* principales: *la captura por parte de intereses políticos*, y *la captura por parte de intereses económicos*.
- *La captura por intereses políticos* puede llegar a tener una alta importancia en el área ambiental. Las decisiones regulatorias ambientales tienen efectos en la calidad de vida y en los intereses económicos de amplios sectores que constituyen opinión, y que participan de los procesos políticos. En este ámbito, es frecuente que los legítimos intereses particulares de grupos reducidos estén en conflicto con los intereses de la mayoría, o que los intereses de corto plazo de algunos estén en conflicto con los intereses de largo plazo de la mayoría. Es natural entonces que los actores políticos manifiesten sus preferencias basándose en los intereses de quienes se identifican como sus representados. El regulador, en la medida en que se identifique, pertenezca, o aspire a liderar sectores políticos determinados, estará sometido a presiones políticas en el proceso de decisiones regulatorias, arriesgando la ecuanimidad necesaria en la identificación de las soluciones óptimas desde el punto de vista del bien común, y desde el punto de vista del respeto estricto de la legislación vigente. Es por ello que las características de las instituciones reguladoras y de sus directivos deben garantizar el máximo de autonomía política del regulador.
 - *La captura por parte de intereses económicos* representa también un alto riesgo para el regulador. Como en pocas áreas de decisión pública, las decisiones regulatorias ambientales afectan en forma diferente a distintos grupos de interés. Estarán en pugna intereses empresariales versus intereses conservacionistas, intereses empresariales específicos con intereses conflictivos entre sí, grupos de población con intereses locales conflictivos entre sí. En estas circunstancias las decisiones regulatorias tendrán un valor económico alto para grupos específicos, lo cual constituye un incentivo claro para la corrupción; en una forma distinta de *captura*, también los reguladores estarán sujetos a amenazas respecto a sus alternativas de desarrollo profesional fuera del Estado, afectándose potencialmente su independencia.

- ii) Restricciones al acceso a información. El ejercicio de la función regulatoria requiere de altos niveles de información compleja y de difícil generación, que no está libremente disponible; en el caso de la protección ambiental y de la explotación sustentable de recursos la información es escasa y su confiabilidad a veces reducida, por la limitada investigación aplicada y experiencia reconocida en estos campos. Esto obliga a decisiones con un grado alto de incertidumbre por parte de las autoridades.
- iii) Dificultades en la consideración y balance entre intereses contrapuestos. En el área ambiental más que en otras, las decisiones afectan en forma muy diversa a distintos grupos. La toma de decisiones implica equilibrar diversos intereses, lo que requiere el conocimiento de los efectos reales sobre cada grupo, y deseablemente, la participación de éstos en la representación de sus posiciones. Sin embargo, dos problemas limitan la capacidad del regulador para evaluar correctamente: la asimetría en la capacidad de participación de intereses diversos; y las fallas en la representatividad de actores públicos con acceso a la participación respecto de los intereses reales de los diversos grupos.

c) Requisitos del proceso regulador

El proceso regulatorio debe presentar una serie de características básicas de modo de mantener la economía y la sociedad en la senda de la estabilidad social y política, del progreso económico y social, y la sustentabilidad económica, social y ambiental. Se considera que estas características son principalmente las siguientes:

- Legitimidad política y social
- Eficiencia y eficacia
- Transparencia
- Responsabilidad pública por los actos de las instituciones

Para que el proceso mantenga estas características, las instituciones que intervienen en él deben cumplir una serie de condiciones, según el rol de cada una:

i) Instituciones normativas:

- Representatividad política y social, es decir, autoridad política.
- Reconocido conocimiento de las materias a regular, es decir autoridad técnica.
- Transparencia en su actuar y responsabilidad de sus actos ante sus representados, es decir autoridad moral.

ii) Instituciones ejecutivas (administran e implementan):

- Neutralidad social: independencia de poderes institucionalizados, para garantizar decisiones no sesgadas, con estricto apego a fundamentos e instrumentos legitimados en el proceso normativo, es decir credibilidad política.
- Capacidad reconocida: alto conocimiento técnico, legal y científico en sus áreas de acción, es decir credibilidad técnica.
- Obligación de dar cuenta de sus actos, es decir exigibilidad social.

Un buen sistema regulador depende de la forma cómo se estructuran y se asignan responsabilidades a los diversos organismos públicos que lo integran; y de la calidad de gestión de dichos organismos. Entre los requisitos necesarios para el buen desempeño de las agencias reguladoras se cuentan los siguientes:

- Claridad de objetivos, los que deben ser coherentes con los objetivos globales perseguidos por la regulación.
- Coherencia entre los objetivos y las atribuciones del organismo regulador.
- Capacidad efectiva de ejercer tales atribuciones, es decir, dotación adecuada de recursos humanos calificados y sistemas de incentivos consistentes con las funciones desempeñadas.
- Capacidad de liderazgo de las máximas autoridades de la institución.
- Disponibilidad de infraestructura, recursos financieros y sistemas modernos de administración, que permitan lograr una operación ágil y oportuna del organismo regulador.
- Mecanismos externos de control, entre ellos información pública sobre la gestión reguladora y fiscalizadora.
- Sistemas adecuados de información que permitan conocer las preocupaciones de los agentes afectados por la regulación, y de participación ciudadana.
- Sistemas adecuados de coordinación con otras agencias estatales.

d) Opciones institucionales

En cuanto a la forma cómo el Estado se organiza para desempeñar su función reguladora -es decir, cómo se distribuyen las responsabilidades y tareas entre diversas instituciones- son esenciales dos aspectos:

- i) la naturaleza de los procesos reguladores, incluyendo su complejidad técnica y la magnitud de sus implicancias económicas y sociales;

ii) la realidad de cada país en cuanto a su historia, cultura, sistema económico, sistema jurídico y capacidad relativa de los actores sociales.

Tanto en la regulación de servicios de utilidad pública como en la protección ambiental y la regulación respecto de los recursos naturales renovables, existen diversas formas de organización de las instituciones del Estado que asumen dichas funciones, y puede afirmarse que tanto la estructura institucional del Estado como las características de cada órgano que lo componen responden, en alto grado, a elementos históricos. Los elementos relevantes de considerar son principalmente los siguientes:

- Tipo de autoridad responsable: autoridad política centralizada, descentralizada, autoridades con grados variables de autonomía respecto del poder político.
- Especialización sectorial, o agrupación en función del tipo de servicio que el organismo ofrece.
- Grado de segmentación de las funciones reguladoras, entre tareas normativas y de política, y aplicación de regulación.

e) Tipo de autoridad

En lo que respecta al área ambiental y a la administración de los recursos naturales, la experiencia internacional muestra una gran diversidad y puede afirmarse que tanto la estructura institucional del Estado como las características de cada órgano que lo componen responden, en alto grado, a elementos históricos. En las definiciones institucionales que se plasmaron en la legislación ambiental chilena en 1994, se optó por la idea de incorporar la variable ambiental como un elemento inherente a cada sector y que, por lo tanto, debía privilegiarse la incorporación del tema a la gestión sectorial, en un modelo que se ha defendido por su característica integradora de la consideración ambiental en todos los ámbitos de la actividad económica y humana.

Esto se plasmó en lo que se ha llamado el modelo *coordinador* donde la responsabilidad de la gestión ambiental de Gobierno es compartida por una Comisión esencialmente coordinadora, y por las autoridades sectoriales, responsables directas de la aplicación de las políticas.

En el modelo ministerial, se crea un Ministerio de Medio Ambiente, la autoridad ministerial asume la responsabilidad política principal, y se hace cargo de las funciones de elaboración y definición de políticas, y de normativa, y parcial o totalmente, también de la aplicación y fiscalización de políticas y normas.

En el modelo de Comisión Gubernamental típicamente se entrega a una comisión multiministerial la responsabilidad de la gestión del Gobierno en el área ambiental, de modo que la Comisión asegure la coordinación de políticas ambientales, las que se diseñan e implementan fundamentalmente bajo la responsabilidad ministerial sectorial.

El modelo de coordinación surge durante la última década, en un período en que en la mayoría de los países en desarrollo se comienza por primera vez a institucionalizar la protección del medio ambiente como un área relevante de las políticas públicas; en cierta medida tiene su origen en la búsqueda de modelos institucionales, que cumplieran con los siguientes objetivos: no requerir grandes reformas legales y de organización en las funciones sectoriales preexistentes; evitar la creación de nuevos ministerios, lo que se asocia a aumentos de tamaño del aparato público; asegurar que las definiciones de política ambiental tomaran adecuadamente en cuenta los factores económicos y técnicos propios de cada sector; facilitar que las políticas y normativa ambientales consideraran adecuadamente los "trade-offs" entre salud y calidad ambiental, y protección de los recursos, por una parte, y crecimiento y desarrollo por otra. Y relacionado con los factores anteriores, facilitar una internalización efectiva de la variable ambiental en las políticas públicas y en los procesos productivos, evitando a la vez altos grados de conflictividad.

El último objetivo es particularmente relevante de examinar. El modelo de *coordinación* surge como respuesta a la percibida falta de efectividad y alta conflictividad del modelo tradicional (*autoridad ministerial*). Se adjudica la falta de efectividad al hecho que la autoridad ambiental (Ministro de Medio Ambiente), si bien puede establecer políticas y exigencias aplicables a los diversos sectores productivos y en general a la actividad económica, no tiene bajo su mando la acción directa sectorial ni los instrumentos de acción indirecta aplicables en cada caso, que estarían localizados a nivel sectorial. Por otra parte, se adjudica al menos parte de la alta conflictividad al hecho que se produciría, al interior de los gobiernos, una tensión entre autoridad ambiental y autoridades sectoriales, en la medida que estas últimas privilegian el desarrollo sectorial por sobre la protección ambiental.

Es importante destacar que los argumentos esgrimidos en favor del modelo coordinador, se fundan en las limitaciones del modelo tradicional más que en ventajas demostradas del esquema coordinador. Y su validez depende de la presencia o ausencia de ciertas características específicas de la organización del resto del Estado.

Si el rol del Estado incluye una fuerte participación directa en la producción, en la prestación de servicios y en la inversión en protección

ambiental administrada sectorialmente, el peso político y económico de los ministerios sectoriales puede ser de tal magnitud que las definiciones normativas de un ministerio del medio ambiente sean continuamente neutralizadas por la influencia de las autoridades sectoriales, o bien, simplemente no implementadas. Si el Estado produce bienes y servicios, y gestiona y ejecuta directamente una alta proporción de la actividad económica, la definición sectorial de políticas ambientales será más efectiva, y tal vez, la única forma de tener éxito en la tarea.

Sin embargo, la situación es distinta en países como Chile, donde el Estado ha sufrido una gran transformación, proceso que es aún incompleto, y que probablemente continuará en la misma línea actual, que es la de focalizar crecientemente su acción sectorial en el fomento indirecto. En este caso, las autoridades sectoriales en general intervienen indirectamente en la actividad económica sectorial a través de instrumentos de fomento muy focalizados, y regulan algunos aspectos de la actividad. Las autoridades sectoriales en nuestro país han transitado hacia un rol de rector de políticas sectoriales, con el objetivo central de favorecer un desarrollo sectorial eficiente; ante las regulaciones globales ambientales, de salud, e incluso a veces, de promoción de la competencia, se convierten a menudo en *corregulados*, ya que sus intereses coinciden con la de los actores regulados privados.

En otras palabras, el modelo institucional diseñado en Chile, si bien con el objetivo correcto de integrar una consideración nueva, la ambiental, en la gestión económica, no consideró los cambios de rol y funciones que han ocurrido en el Estado, y en particular, en relación con los sectores tradicionales productivos y de servicios. Esto explica que, como se verá más adelante, y a seis años de la promulgación de la ley, poco se ha avanzado en gestión ambiental, la función ambiental de gobierno ha perdido legitimidad, y el proceso normativo ambiental se encuentra aún en pañales.

f) Especialización sectorial

Otro aspecto que se discute frecuentemente es el grado de especialización sectorial de la acción del Estado en sus roles de fomento y regulación. Este aspecto es de particular relevancia para las definiciones institucionales en los sectores de recursos naturales renovables. El modelo institucional tradicional se basa en una alta especialización, plasmada preferentemente en Ministerios sectoriales; esto es el resultado de que en la mayoría de los países se han definido autoridades políticas encargadas de sectores que han adquirido importancia económica, social y/o política en determinados momentos del proceso de desarrollo.

Durante el período histórico comprendido entre el fin de la I Guerra Mundial y el final de la década de los 70, y sin perjuicio de las variaciones entre países, existió una tendencia a la intervención directa del Estado en funciones productivas y en la prestación de servicios; y una acción generalizada de fomento de industrias y sectores específicos, a través de medidas proteccionistas y de una amplia gama de subsidios, incluida la prestación directa de apoyo técnico a los productores. Esta tendencia en cuanto a forma e intensidad de acción del Estado, requirió la creación y desarrollo de una gran cantidad de órganos del Estado especializados sectorialmente, que en general forman parte o dependen administrativamente de Ministerios sectoriales.

Una de las particularidades de este modelo de alta sectorialización es la amplitud y la definición relativamente difusa del rol ministerial y de sus órganos dependientes; usualmente el rol se define como velar, cautelar, fomentar, proteger, etc., el desarrollo de un sector específico, como rol político del ministerio del ramo, y las instituciones dependientes son en general diseñadas en torno a instrumentos específicos en que toma forma la acción ministerial.

Los énfasis en cuanto a la forma de intervención del Estado en estos sectores ha variado en las últimas décadas, desde el rol productivo al rol de fomento y de protección de la sustentabilidad. Como consecuencia, los organismos del Estado requieren, de una menor especialización relativa "in house" en los procesos de explotación y de utilización industrial, y de un mayor conocimiento de los mercados por una parte, y de las características biológicas de los recursos y de sus ecosistemas asociados, por otra.

De esta manera, se explica la tendencia en diversos países de agrupar bajo un mismo techo general, de tipo ministerial, la administración del uso sustentable de los recursos naturales renovables que para el país son prioritarios. Nótese que el rol de la autoridad a nivel ministerial en estos casos tiende a definirse como la promoción de la explotación eficiente, incluyendo las acciones de fomento que esto requiera, dentro de un criterio de sustentabilidad.

Los ministerios sectoriales, dado su origen en un modelo de alta intervención estatal, tienden a acumular funciones complementarias a las de fomento del desarrollo sectorial, tales como el apoyo a pequeños productores e incluso el manejo de políticas sociales dirigidas a sectores laborales relacionados con la industria en cuestión. Cabe destacar que la responsabilidad básica en este tipo de problema tiende, crecientemente y por razones de efectividad, a asignarse a autoridades no sectoriales,

tales como Ministerios del Area Política, Económica y del Trabajo, ya que en un modelo donde el Estado no es agente productor directo, sus instrumentos de acción ya no se encuentran en las autoridades sectoriales.

g) La segmentación de las funciones reguladoras

Como se ha planteado antes, se considera que las labores de definición de políticas y normativa deben ser responsabilidad de las autoridades representantes directas del poder político, ya que ellas representan las aspiraciones y mandatos de la ciudadanía. Sin embargo, por diversas razones, que incluyen el peligro de captura política, y el de discrecionalidad excesiva no controlada, se considera que los organismos que aplican la regulación, y que por ende trasladan las normas generales a decisiones que afectan directamente a agentes particulares, deben mantener un grado de independencia respecto del poder político, y de quienes establecen las reglas generales, enfatizando su rol técnico y la aplicación rigurosa de la legislación vigente.

De esta manera, se considera que los organismos que definen políticas y normas deben corresponder a los estamentos políticos (Ministerios, Subsecretarías); que los organismos que aplican la regulación y desarrollan la fiscalización, deben ser entes separados de los anteriores y poseer un grado alto de autonomía operativa.

Como ya se ha indicado anteriormente, la acción reguladora incluye funciones de diversa naturaleza; por una parte, se distinguen aquellas destinadas a definir los marcos generales en que se desenvuelve la actividad económica y los marcos específicos que norman a sectores o ámbitos particulares de actividad; éstas caen, como ya se ha dicho, dentro de la competencia de las autoridades políticas correspondientes, incluyendo el Parlamento, el Gobierno a través de sus Ministerios y eventualmente los Tribunales de Justicia cuando resuelven en última instancia conflictos originados en la interpretación o aplicación de normas.

Por otra parte, el ejercicio y administración directa de los instrumentos reguladores se entrega crecientemente a agencias especializadas que son funcionalmente independientes de las autoridades normativas. Sus funciones incluyen administrar instrumentos de fomento, administrar sistemas de autorizaciones y permisos relacionados a la actividad sectorial y, en general, aplicar las normas y fiscalizar su cumplimiento. En el ámbito internacional se presentan grados variables de independencia funcional y administrativa de los órganos normativos.

Los argumentos normalmente esgrimidos para la creación de entes independientes encargados de aplicar la regulación incluyen, entre otros:

- i) la creciente importancia y complejidad de la actividad reguladora y de fomento en economías de mercado, lo que requeriría de grados altos de especialización en disciplinas nuevas en el sector público;
- ii) la misma complejidad de los instrumentos regulatorios y de fomento, el potencial de conflicto entre particulares, entre desarrollo en el corto plazo y sustentabilidad, que caracteriza a la explotación de recursos de uso compartido y con tasas de recuperación regidas por procesos biológicos, requeriría o haría aconsejable un grado alto de independencia de los órganos encargados de su aplicación respecto de las autoridades normativas, para evitar riesgos de excesiva discrecionalidad que pueda utilizarse con fines ya sea políticos o económicos ajenos al objetivo de la normativa.

La voluntad de otorgar independencia a las agencias reguladoras se puede manifestar en diversos aspectos. Entre ellos se pueden mencionar el otorgamiento de facultades exclusivas en determinadas decisiones, el otorgamiento de independencia operativa, la disponibilidad de presupuesto propio, el establecimiento de mecanismos especiales de designación, permanencia y remoción de los reguladores, la creación de organismos colegiados (comisiones) para dirigir los organismos y la imposición de inhabilidades para el desempeño de ciertos cargos.

3. Rol de la sociedad civil

Si bien en una democracia el Estado representa en términos globales las preferencias sociales, como ya se ha dicho, las instituciones del Estado actúan por autoridad delegada. Las decisiones públicas sobre protección del ambiente y de los recursos naturales a nivel micro y local se toman idealmente de acuerdo a la interpretación de cómo el marco legal existente se aplica a las situaciones específicas, al conocimiento existente sobre los impactos económicos, sociales y ambientales de las diversas alternativas de acción, y a la visión, de quien toma las decisiones, de la importancia política de los intereses en juego, en función de la agenda gubernamental. Por lo tanto, en un sinnúmero de decisiones, la autoridad delegada debe conjugar una amplia gama de información. La información considerada depende del conocimiento y preparación de la autoridad, pero es afectada por la información aportada por los grupos que representan los intereses en juego en la decisión.

Uno de los elementos que limitan la acción de los organismos del Estado es el acceso efectivo a información, y por lo tanto al conocimiento necesario para la toma de decisiones. La información necesaria inclu-

ye aquella que es de carácter técnico, pero también de naturaleza subjetiva, como la valoración de diversos vectores ambientales en la función general de calidad de vida de determinados grupos. El acceso a esta información presenta grandes dificultades, y los funcionarios del Estado, si bien idealmente deben intervenir para garantizar el bien común, no necesariamente tienen la capacidad real de identificar en situaciones concretas, dónde recae ese bien común. Es por esto, entre otras razones, que la intervención del Estado no necesariamente garantiza un mejor resultado que el mercado, a pesar de su imperfección. Es por eso que la intervención del Estado debe ser cautelosa y, en lo posible, estar regida por procesos que garanticen la participación y la transparencia, de modo de evitar grandes errores por sesgos de información.

Así, los ciudadanos y sus organizaciones pueden aportar información específica relevante para la decisión; pueden aportar una visión nítida de las preferencias sociales a nivel local; y pueden equilibrar la percepción respecto a poder y relevancia política de los intereses en juego.

Lo anterior no debe interpretarse como una aceptación de que las decisiones públicas deban estar guiadas por influencias políticas. Al contrario, deben estar guiadas por la ley, y por su aplicación estricta a cada situación; sin embargo, la información que permite evaluar las situaciones y aplicar correctamente la ley debe ser lo más completa, equilibrada y precisa posible, de modo de evitar que el desconocimiento lleve a decisiones sesgadas. En el mundo complejo de la regulación ambiental, en que el centro del problema es evitar o minimizar los costos de las externalidades, el aporte de información de los diversos grupos afectados es imprescindible.

La participación de la sociedad civil organizada toma diversas formas: la de grupos de promoción de temas (medio ambiente, derechos civiles, derechos de grupos discriminados, gremios empresariales y laborales, etc); la de grupos de consumidores; la de grupos locales en torno a un problema puntual. Dado que la capacidad de organización de diversos grupos al interior de la sociedad no es uniforme, uno de los problemas de la relación entre participación ciudadana y Estado es el de representatividad.

Si bien la participación ciudadana amplía la información que recibe el regulador, y mejora su calidad, esta presenta los sesgos naturales de los grupos con mayor capacidad de organización y difusión, que no necesariamente representan fielmente los intereses mayoritarios, ni el bien común. En cierta forma, en una sociedad que cuente con amplia participación de grupos organizados de la sociedad civil, es la suma de las voces de esos grupos la que permite mantener una visión actualizada

de las posturas de la sociedad en su conjunto. Si la participación no es amplia, o no lo suficientemente representativa, se corre el riesgo de interpretar erróneamente el parecer de las mayorías.

Sin embargo, la ampliación de la capacidad de organización de la sociedad civil es un proceso lento que requiere de un ambiente democrático y de libertades para prosperar. En Chile ese proceso es reciente, y ha estado determinado por dos décadas de gobierno autoritario durante el cual las organizaciones sociales que existían fueron desmanteladas, y por los nueve años de retorno de la democracia en un mundo sustancialmente distinto al de la democracia previa. Esto sin duda ha limitado el surgimiento de nuevas formas de organización social, el que ha sido lento y en cierta forma restringido a grupos pequeños que se movilizan en torno a temas como el ambiental.

IV. LA EXPERIENCIA DE LA DÉCADA

1. La institucionalidad actual

La institucionalidad ambiental chilena ha experimentado un proceso de cambio en la última década que la ha modificado y completado, intentando lograr una institucionalidad más acorde con el concepto de integralidad y multisectorialidad del fenómeno ambiental. Hasta principios de la presente década, la institucionalidad ambiental estaba compuesta principalmente por una serie de organismos de carácter sectorial, dedicados a la regulación o acción directa en distintos sectores productivos usuarios directos o indirectos de los recursos naturales. Dichos organismos tenían entre sus atribuciones también la del control de algunos efectos ambientales de la actividad productiva. Este es el caso de cada uno de los Ministerios sectoriales, tales como Minería, Vivienda, Obras Públicas, Agricultura y de una serie de órganos descentralizados bajo su ámbito de influencia, que han tenido, y tienen actualmente, algunas facultades o responsabilidades de control de los efectos ambientales. En la mayor parte de los casos se trata de facultades limitadas o parciales.

Los evidentes vacíos legales e institucionales de este ordenamiento motivaron el acuerdo político de establecer un sistema legal e institucional moderno, que permitiera impulsar en forma efectiva una estrategia de desarrollo sustentable. Es así como desde 1990 se comenzó el diseño de la Ley de Bases de Medio Ambiente, la que fue promulgada en marzo de 1994. Paralelamente, se comenzó con el establecimiento de algunas instituciones tales como la Secretaría Técnica y Administrativa

de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y su sucesora legal, la CONAMA, y la Comisión Especial de Descontaminación del Área Metropolitana y su sucesora, la COREMA Metropolitana. Posteriormente a la promulgación de la Ley de Medio Ambiente, el Gobierno ha estado abocado a la construcción institucional y el diseño y puesta en práctica de los instrumentos de gestión que dicha Ley establece.

La normativa ambiental actual está compuesta por una serie de cuerpos legales que rigen aspectos ambientales de diversas actividades, o los aspectos ambientales específicos de ciertos medios y/o recursos. Entre ellos destacan los siguientes:

- Ley 19.300 de 1994 (Ley de Bases Generales de Medio Ambiente).
- Ley General de Pesca y Acuicultura;
- Código Sanitario;
- Código de Aguas;
- Ley de Navegación;
- Ley de Protección Agrícola;
- Ley 3133 sobre Residuos Industriales Líquidos;
- Ley que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios;
- Ley de Bosques;
- Ley de Fomento Forestal.

Por otra parte, Chile ha concurrido a la firma de una serie de Convenciones y Tratados Internacionales vinculados con el Medio Ambiente que, al haber sido ratificados por el Congreso Nacional, tienen rango de Ley de la República. Entre éstos se destacan la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la Convención sobre Diversidad Biológica, el Convenio de Viena y el Protocolo de Montreal sobre sustancias agotadoras de la capa de ozono, la Convención RAMSAR sobre protección de humedales, el Convenio CITES sobre comercialización de especies protegidas, el Convenio de Basilea sobre movimiento transfronterizo de sustancias tóxicas y peligrosas.

2. Conflictos y acuerdos ambientales

Entre los años 1990 y 1992 la mayor parte del esfuerzo del Estado se concentró en la elaboración de la Ley de Bases del Medio Ambiente, y en enfrentar el problema de la contaminación atmosférica de la región Metropolitana. A partir de 1992 se puso en marcha un sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para los proyectos de inversión pública, el que se extendió como sistema voluntario a proyectos privados, a partir de 1994. En 1994 se promulgó la Ley de Bases del Medio Ambiente, se

creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente, y se comenzó el trabajo de implementar los instrumentos creados por la ley, entre ellos el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el Sistema de Normas Ambientales, y el Sistema de Planes de Descontaminación y Prevención. El SEIA continuó aplicándose en forma voluntaria hasta principios de 1997, fecha en que comenzó a regir el reglamento del SEIA.

Entre los temas más controversiales de la década se cuentan el desarrollo del Plan de Descontaminación del Aire de la Región Metropolitana, cuya elaboración y aprobación tomó desde 1994 hasta 1998; y los procesos de evaluación de impacto ambiental de una serie de proyectos que se presentaron a la consideración de CONAMA en el período en que el sistema era voluntario; entre estos destacan: el proyecto hidroeléctrico Ralco, el proyecto Gasoducto Gas Andes; el proyecto de explotación de bosque nativo magallánico Trillium; el proyecto de planta de celulosa de Valdivia en el Río Cruces; la central eléctrica de ciclo combinado Nueva Renca. Muchos otros proyectos provocaron conflicto y mostraron la dificultad de aplicar el sistema de evaluación ambiental, pero fueron menos difundidos en los medios de comunicación.

En cada uno de los casos anteriores se produjo un debate público largo respecto a los beneficios y costos sociales involucrados; en cada caso se enfrentaron, duramente a veces, las posiciones encontradas de grupos de ciudadanos afectados, grupos ambientalistas, políticos de diversas tendencias, los empresarios, y el Gobierno y sus instituciones. El análisis que se presenta a continuación trata de ilustrar las dificultades que encuentra el debate ambiental para encontrar soluciones consensuadas, presentando brevemente los puntos centrales en conflicto, la forma en que los diversos grupos intervinieron para hacer valer sus posiciones, y las opciones enfrentadas por la autoridad.

Previamente, sin embargo, se presenta una breve reflexión sobre la operación del llamado "sistema voluntario de evaluación de impacto ambiental" que es en sí una figura atípica en cuanto a norma y proceso.

3. El sistema voluntario de EIA

Desde fines de 1993, un número importante de proyectos de inversión, aún más importante en cuanto a montos de inversión (cerca de 15000 millones de dólares entre 1993 y 1996), optó por someterse voluntariamente al proceso de aprobación ambiental dirigido por la CONAMA. En estricto rigor legal esto no era requisito para su implementación y sin embargo cerca de 300 proyectos fueron procesados bajo esta modalidad,

por un monto invertido de cerca de 15000 millones de dólares. Si bien prácticamente la totalidad de ellos fueron finalmente aprobados (en tasas similares de aprobación y rechazo que en el actual sistema obligatorio), el proceso en la mayoría de los casos significó atrasos en la implementación de los proyectos, y en muchos, costos mayores debido a condiciones ambientales para la aprobación. En cuanto al Gobierno y sus instituciones, éstos se vieron enfrentados a situaciones en que con medios muy limitados en cuanto a capacidad operativa e información técnica, y con bases precarias en lo jurídico, debían tomar decisiones polémicas de alto costo y riesgo político. Cabe entonces preguntarse por las razones que llevaron a Gobierno y empresas a estimular el sistema voluntario, a pesar de sus riesgos.

Las razones esgrimidas por actores y testigos¹ de este proceso son las siguientes:

- Para la empresa, y tratándose de proyectos de gran tamaño y alto impacto ambiental, la implementación de ellos sin un permiso ambiental formal por las autoridades, significaba un riesgo alto de conflicto con las organizaciones ambientalistas, y con diversas reparticiones de Gobierno con competencia ambiental sectorial, o que debían otorgar permisos y autorizaciones en cada caso. De esta forma, el someter el proyecto en forma voluntaria a un sistema centralizado de aprobación ambiental presentaba el beneficio de reducir el número de “ventanillas”, y de reducir el riesgo de conflicto con la comunidad, a través de la certificación gubernamental, y en algunos casos, la mediación gubernamental.
- Para el Gobierno, el problema de dispersión de autoridad en lo ambiental era ya uno de creciente importancia. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental consagrado en la ley constituía principalmente una fórmula de coordinación, que podía ser implementada aún sin estar vigentes los reglamentos correspondientes, y que podía reducir el riesgo de posiciones contradictorias entre organismos públicos diversos, frente a proyectos de gran envergadura y visibilidad; considerando que el período 1993-1997 se visualizaba como de fuerte inversión externa en proyectos de infraestructura y extractiva y productiva, se buscaba un sistema que evitara las trabas a un proceso dinámico de inversión.
- La sociedad civil representada por las organizaciones ambientalistas consideraron, con una actitud de cautela, que la puesta en marcha

¹ Sobre la base de entrevistas a actores relevantes del proceso.

del sistema abría al menos la ventaja de consagrar el derecho a participación ciudadana en los procesos de análisis ambiental, y por lo tanto su implementación temprana era ventajosa.

a) El caso Ralco

La evaluación de impacto ambiental de la central hidroeléctrica Ralco se presentó a la CONAMA en forma voluntaria por sus proponentes, firmándose un compromiso de entrar al sistema en septiembre de 1995. El proyecto se extendía por dos regiones, y por lo tanto, presentado en el nivel nacional de la Comisión del Medio Ambiente.

El Estudio de Impacto Ambiental entregado a la consideración de la Dirección Ejecutiva de CONAMA en abril de 1996. Del proceso de discusión y análisis sobresalen los siguientes aspectos.

i) Participación ciudadana

Esta estuvo constituida esencialmente por grupos ambientalistas (principalmente el Grupo de Acción del Bío-Bío, y en menor medida Renace, CODEFF, Defensores del Bosque, y otros), y por las comunidades afectadas, específicamente las comunidades Pehuenche del Alto Bío-Bío.

El GABB tenía una historia larga de oposición al desarrollo hidroeléctrico en el Bío-Bío. Entre 1990 y 1993, durante el proceso de preinversión de la represa Pangue, primer proyecto de la serie de centrales hidroeléctricas identificadas por ENDESA en esa cuenca, el GABB denunció el proyecto en círculos internacionales, hizo lobby dirigido a los posibles financistas del proyecto, y movilizó a sectores ambientalistas nacionales. El proyecto fue decidido antes de la aprobación de la Ley de Bases de Medio Ambiente, y se aprobaron los permisos sectoriales gubernamentales, dado que se consideró que cumplía con los requisitos vigentes en ese entonces. La comunidad ambientalista consideró que el proyecto violaba los derechos de las comunidades Pehuenche, e intervenía en forma irreparable el río, perdiéndose patrimonio ambiental y turístico.

Al plantearse la ejecución de la segunda represa de la serie, ya con la ley de medio ambiente promulgada, pero no vigente aún en lo referido al sistema de evaluación de impacto ambiental, la comunidad ambientalista se movilizó con la esperanza de detener el proyecto a través de conseguir que la CONAMA lo rechazara en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental voluntario. Es así como participaron activamente en el proceso de análisis del proyecto, aportando argumentos referidos al daño ambiental y social irreparable que a su juicio ocasionaría el proyecto.

La CONAMA adoptó la posición de que entre los actores del proceso, las comunidades Pehuenche eran las centrales. Se trataba en este caso de dos comunidades principales, Quepuca Ralco y Ralco Lepoy, que reunían alrededor de 100 familias entre ambas. Durante el proceso de evaluación se realizaron numerosos encuentros de especialistas de CONAMA con las comunidades, se contrató a un equipo especializado para evaluar los impactos del proyecto sobre la población, y se mantuvo una política institucional de puertas abiertas hacia los afectados. Cabe destacar que en esta materia la CONAMA tiene un mandato legal general, y uno específico para el caso indígena: el mandato general es el de deber evaluar los efectos esperados sobre las comunidades afectadas, determinar si esos efectos tienen posible compensación o reparación, y establecer las medidas de compensación y reparación; en lo específico, debía establecerse qué parte de la comunidad estaba de acuerdo con permutar sus tierras, según lo dispuesto en la ley de pueblos indígenas, ya que según la ley, se trata de tierras no expropiables, y sobre las cuales no pueden establecerse servidumbres o gravámenes, requiriéndose entonces el acuerdo de todos los afectados para hacer viable el proyecto; bastaba el desacuerdo de un miembro de la comunidad para rechazar el proyecto.

Desde el principio, el gran obstáculo fue la dificultad de comunicación efectiva con las comunidades. La CONAMA encontró buena disposición al diálogo, pero profunda desconfianza por parte de una comunidad que ya estaba dividida en torno al proyecto. Desde la primera visita a la zona, antes de recibirse el estudio de impacto ambiental del proyecto, se constató la información distorsionada que manejaba la comunidad. La mayoría expresaba creer que el proyecto ya había sido aprobado por el Gobierno, y que sólo les quedaba la opción de dejar sus hogares. La aclaración por parte de CONAMA de que ésta no era una decisión tomada era recibida con una mezcla de esperanza e incredulidad. Y las posiciones expresadas, desde el principio, mostraron dos visiones encontradas que serían representadas continuamente en lo sucesivo: la tradicional, de un absoluto apego a las tierras y la negativa a considerar cambios que representarían un cambio en la forma de vida, y que era expresada mayoritariamente por los miembros de mayor edad, y por los hombres; y el deseo de salir de la ruralidad y el aislamiento geográfico, expresado por las mujeres más jóvenes, con hijos pequeños, que defendían la posibilidad de una vida diferente para sus hijos.

Durante todo el proceso de evaluación de impacto ambiental la CONAMA pudo constatar el conflicto interno al que las comunidades estaban sometidas. La CONAMA se propuso, y lo definió como una línea de política, garantizar que la decisión fuera tomada lo más libre e

informadamente por las comunidades afectadas, y que, de aprobar éstas las permutas, las eventuales compensaciones representarían efectivamente un mejoramiento en su calidad de vida y sus posibilidades de sobrevivencia económica y cultural. Cuando los afectados empezaron a creer en la veracidad del discurso de los funcionarios de CONAMA, la posición de aceptación hacia el proyecto ganando adeptos, y surgieron las voces respecto a la precariedad de su vida en el alto Bío-Bío.

Los elementos centrales en todo el proceso, y que determinaron las dificultades para la participación efectiva, y el alto grado de conflicto, fueron los siguientes: la desconfianza hacia las autoridades, los políticos de la zona, y los representantes de la empresa; una actitud ambigua hacia el cambio, fluctuante entre una profunda inseguridad y una leve esperanza de progreso; y la ausencia de interlocutores definidos que representarían en forma clara las posiciones de la comunidad. Estos factores generaron sucesivos cambios de parecer al interior de las comunidades, acentuaron las divisiones internas en el proceso, y dificultaron el diálogo con la CONAMA, que en definitiva debía decidir sobre el proyecto.

ii) Las opciones de la autoridad

La ley establece esencialmente que la autoridad debe analizar el estudio presentado, determinar si se presentan correctamente los impactos del proyecto, y si para los efectos identificados se proponen medidas adecuadas de mitigación y compensación. Esto ha llevado a que algunos sectores interpreten que en estricto rigor legal prácticamente no se pueda rechazar proyectos, sino sólo el planteamiento que se hace respecto a ellos; es decir, un proyecto podría presentarse, con modificaciones en el estudio, todas las veces que sea necesario hasta ser aprobado; no existirían así proyectos ambientalmente no viables. Otros sectores han ido más lejos, afirmando que el análisis de la autoridad debe establecer condiciones para que el proyecto sea aprobado², y si éstas se cumplen, debe aprobarse; que la autoridad no puede rechazar proyectos, ya que el sistema fue diseñado para mejorar ambientalmente la inversión, y no para detener el proceso de desarrollo.

Si bien las posiciones anteriores son atendibles, debe establecerse claramente que ciertas intervenciones sobre el ambiente o los recursos naturales, por su irreversibilidad, su alto riesgo, y la dificultad de establecer medidas adecuadas, son ambientalmente no viables y ameritan su

² Como lo afirmó el Sr. Presidente de la República, don Eduardo Frei Ruiz Tagle en su discurso en la Intendencia Metropolitana en Octubre de 1996, a pocos días de que la CONAMA había rechazado el primer estudio de Ralco.

rechazo absoluto, dado un cierto estado del arte en cuanto a conocimiento y tecnología. La no aceptación de este principio implica desvirtuar el sistema de evaluación; y deslegitimar ante el sentido común ciudadano la institucionalidad ambiental.

En el caso Ralco debía examinarse si había impactos sobre la flora y la fauna que implicaran un daño irreversible para especies amenazadas; si había un patrimonio en cuanto a valor paisajístico o biodiversidad que fuera único, de particular valor, en peligro; y si estos efectos tenían mitigación o compensación posible.

En cuanto a la población afectada, se requería establecer el impacto probable, las medidas de mitigación y compensación que serían adecuadas, y debido a tratarse de tierras no expropiables, la posición de cada uno de los afectados y de la comunidad, de acuerdo a lo establecido en la ley de pueblos indígenas.

El primer estudio presentado por la empresa era claramente insuficiente para tomar decisiones. La posición de la Dirección Ejecutiva de CONAMA que técnicamente correspondía rechazar el estudio, y por lo tanto el proyecto, sin perjuicio de que posteriormente la empresa decidiera presentar el proyecto nuevamente, con un nuevo estudio. La Secretaría General de la Presidencia consideró que como opción podía considerarse la solicitud de un Addendum al estudio, sin llegar al rechazo. Las diferencias entre ambas opciones eran estrictamente políticas, y dado que se estaba en el período voluntario del SEIA, era legalmente posible considerar ambas.

El proyecto era considerado "emblemático", no sólo por el mundo ambientalista, sino también por el mundo empresarial. La opinión de éste mundo se hizo fuertemente presente ante La Moneda, debido a lo cual el tema llegó hasta el Comité Político de ese entonces, el que recomendó que se solicitara un Addendum en lugar de rechazar el proyecto.

Si hubiéramos estado ya en el régimen normal, con el reglamento de EIA aprobado, esta solución no habría sido posible. Al rechazo por parte de la Dirección Ejecutiva de CONAMA habría seguido una apelación de la empresa ante el Consejo de Ministros, y posiblemente el resultado hubiera sido el mismo, la solicitud de Addendum. En este caso, el Consejo hubiera tenido la responsabilidad política de la decisión.

Cuando el Addendum fue presentado en marzo de 1997, era posible considerarlo otro estudio, ya que las diferencias de calidad y cobertura de los temas eran sustantivas. Esta vez los temas en discusión fue-

ron un conjunto acotado de aspectos ambientales, y el plan de compensaciones ofrecido a las comunidades pehuenche. Luego de un largo período de discusión con la empresa, donde se prestó atención especial al plan de compensaciones para las comunidades, se consideró que, con un número limitado de condiciones, el proyecto podía aprobarse; por su parte, las familias afectadas, en un 90 % habían firmado acuerdos sobre permuta de tierras y compensaciones con la empresa.

La resolución que aprobó el proyecto fue apelada ante el Consejo de Ministros, ya que la empresa consideró que las condiciones sobre caudales mínimos y manejo del embalse eran excesivas; el Consejo modificó las condiciones, y el proyecto fue aprobado en definitiva.

La percepción de la opinión pública sobre el proceso es que las consideraciones técnicas fueron continuamente sobrepasadas por las consideraciones políticas, donde siempre primó la posición de favorecer la inversión, es decir, la posición de la empresa. La realidad es que durante el período la Dirección de CONAMA supo siempre que estaba sola en el empeño de una evaluación lo más rigurosa posible; y que era más probable ser mal evaluada por la autoridad política por exceso de rigurosidad que por falta de ella.

La posición de la Dirección Ejecutiva de CONAMA fue siempre que éste era un proyecto complejo, que sin embargo bien diseñado podía ser social y ambientalmente sustentable. Esto requería exigencias fuertes en diversos aspectos, y en particular en el plan de compensaciones para las comunidades Pehuenche; había conciencia de que la probabilidad de que CONADI aprobara las permutas de tierras era baja; y que sólo las aprobaría si éstas eran de incuestionable beneficio para las familias afectadas. El proceso posterior en CONADI prueba que nuestra percepción era correcta.

4. Limitaciones generales de la institucionalidad

La institucionalidad ambiental actual es de reciente creación. fue formalmente creada en 1994, con todos sus órganos y atribuciones, aunque previamente existían la Secretaría Técnica y Administrativa de CONAMA, que había estado encargada de la elaboración de la Ley de Bases del Medio Ambiente, y la Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana, que ya ejercía algunas de las funciones actuales de la Comisión Regional del Medio Ambiente. De este modo, el actual modelo institucional tiene sólo cuatro años, y debe tenerse presente que algunas de sus limitaciones son propias de la etapa de puesta en marcha y otras se deben al diseño y estructura elegidos.

La institucionalidad ambiental creada por la Ley de Medio Ambiente representa un modelo de acción con características muy definidas y que deben ser examinadas para entender sus alcances, su factibilidad de perfeccionamiento y su eventual modificación.

El modelo institucional elegido es uno en que esencialmente no existe una autoridad ambiental, sino una figura coordinadora cuya labor es lograr que en cada institución del Gobierno y el Estado se introduzca la variable ambiental en las políticas, normas y acciones que son de su competencia. Esto significa que cada Ministerio sectorial cuyas políticas afectan el ambiente deberá considerar ese impacto y diseñar sus políticas y acciones para manejarlo. De esta forma, no existiría una autoridad máxima ambiental con el poder de exigir niveles de protección ambiental al conjunto de sectores, sino que, a través de un sistema colegiado en que todos los sectores participan con igual voto, se definen las exigencias ambientales y se adoptan los compromisos sectoriales.

La figura coordinadora tiene una instancia directiva, que es el Consejo de Ministros de CONAMA, y una figura ejecutivo-técnica, que es la Dirección Ejecutiva de CONAMA.

En este modelo, el rol regulador del Estado es ejercido en forma compartida por las instituciones sectoriales y el órgano coordinador; la coordinación se manifiesta a nivel de la definición general de criterios y objetivos ambientales, que luego deben ser plasmados en directrices y normas sectoriales.

A nivel de implementación, los órganos sectoriales deben encargarse tanto de la ejecución de las políticas como de parte de la fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental por los agentes privados regulados por ellos.

La mayoría de los órganos sectoriales que participan en CONAMA tienen un rol de fomento de actividades económicas específicas y de regulación técnica y/o económica de las actividades del sector, en ninguno de ellos existe una clara separación institucional entre la responsabilidad normativa, y la de aplicación de las políticas y normas, y esta última función no está entregada a órganos con independencia de acción, sino que se ejerce con dependencia jerárquica de las autoridades político-normativas.

Esto no es un error, sino una característica propia del modelo institucional coordinador, éste supone que la normativa ambiental sectorial será en gran medida definida por cada sector, constituyendo en

cierta forma un sistema de autoregulación, y que la aplicación de esa regulación será gradual, en función de las capacidades de respuesta sectorial. Por lo tanto, se favorece un esquema donde la autoridad normativa y la de aplicación no están institucionalmente diferenciadas.

Esta característica del modelo está presente tanto en la aplicación de políticas y normas ambientales sectoriales, como en la elaboración y aplicación de instrumentos como los planes de descontaminación, en las políticas de fiscalización ambiental sectorial, y en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, donde son las autoridades político-normativas las que deciden caso a caso el mérito ambiental de los proyectos.

Los argumentos esgrimidos para la adopción del modelo coordinador son varios: la *transversalidad* del tema ambiental, que justificaría optar por un modelo en que la dimensión ambiental del desarrollo deba ser asumida por todos los agentes económicos y sociales, lo que se representaría en el Poder Ejecutivo a través de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, cuyo órgano directivo máximo es el Consejo de Ministros; la conveniencia práctica de mantener las instituciones y atribuciones preexistentes, entendiéndose que al agregar una función coordinadora se conseguiría *integrar* las visiones sectoriales y se lograría coherencia en las políticas públicas ambientales; y la *descentralización regional*, que se plasma concretamente en la creación de las Comisiones Regionales de Medio Ambiente.

Estos argumentos deben ser considerados cuidadosamente. Respecto a la transversalidad del tema, lo relevante es que el modelo institucional debe cautelar que las decisiones normativas sean tomadas considerando las particularidades de todos los sectores afectados, tanto por los impactos sobre el ambiente como por las políticas para su manejo y control. Esto no es privativo del modelo coordinador y también puede respetarse en un esquema en que existe una autoridad ambiental única.

En cuanto a la conveniencia práctica de mantener las atribuciones sectoriales vigentes, esto sería válido si efectivamente los ministerios sectoriales contaran no sólo con atribuciones generales de supervisión sectorial, como es en la mayoría de los casos, sino con atribuciones y capacidades concretas y específicas para la regulación ambiental, lo que en general no es efectivo. Las atribuciones son difusas; y las capacidades técnicas son limitadas o inexistentes en la mayoría de los ministerios sectoriales. Más aún, su potenciamiento significaría duplicaciones en cuanto a recursos humanos y materiales para el manejo y regulación ambiental.

Finalmente, la descentralización regional de las atribuciones ambientales puede respetarse, tanto en un modelo institucional coordinador como en uno con autoridad específicamente ambiental.

Una ventaja potencial esgrimida como argumento por los defensores del modelo coordinador radica en su efectividad. Para introducir correctamente la variable ambiental en una política sectorial se requiere:

- a) que la prioridad ambiental esté correctamente representada en el diseño de la política o norma, y
- b) que la variable ambiental se introduzca en un proceso de diseño de la regulación que requiere un alto conocimiento técnico del sector o el proceso regulado. Puede argumentarse que las instituciones especializadas sectoriales, por su conocimiento técnico, están en capacidad de ser más efectivas para cumplir con esta segunda condición.

Sin embargo, para que el argumento de efectividad sea válido, se requiere el cumplimiento de la condición de priorizar correctamente el problema ambiental, condición que, por su visión parcial, los órganos sectoriales no están en capacidad de cumplir. Por otra parte, en general las decisiones por consenso de comisiones no aseguran una correcta priorización³. Finalmente, se requiere también conocimiento acabado de los aspectos *técnico-ambientales, propios del sector*, lo que no es una condición que se cumpla en la mayoría de nuestros órganos de competencia sectorial.

Los riesgos asociados al modelo coordinador son sustantivos. Entre ellos se cuentan los siguientes:

- Debilitamiento de una visión ambiental integradora.
- Conflicto de roles de las autoridades sectoriales.
- Pérdida de niveles adecuados de independencia y neutralidad regulatoria.
- Desequilibrios y por lo tanto ineficiencia global en la exigencia ambiental relativa aplicada a sectores diversos.
- Discrecionalidad excesiva en la aplicación y exigencia de las normas ambientales. Ausencia de reglas claras de aplicación igualitaria a todos los sectores y agentes.
- Riesgo de politización en la aplicación de la regulación.

³ En las decisiones tomadas por órganos colectivos tienden a predominar las prioridades particulares de los órganos que participan en función del peso político del sector o de sus autoridades.

Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, interesa analizar cómo opera la institucionalidad actual en la práctica, en los distintos procesos de regulación ambiental. Los principales procesos reguladores del Estado se clasifican para este análisis en dos grandes grupos: *el normativo y el de aplicación de instrumentos de control ambiental*; este último incluye las autorizaciones y permisos ambientales, la fiscalización y sistemas de sanción.

Como se sostuvo antes, es deseable que los procesos regulatorios cumplan con los requisitos de mantener la legitimidad y racionalidad del sistema, que sean efectivos, y transparentes. La forma en que se organiza la regulación ambiental ha mostrado que estas condiciones no se cumplen, lo que genera riesgo de graves ineficiencias en la gestión ambiental del país, lo cual se discute a continuación⁴.

5. Proceso normativo

De acuerdo a la ley, la CONAMA constituye el cuerpo rector de política ambiental del país, y reúne funciones tanto normativas como de aplicación de la regulación. En el campo normativo, de acuerdo a los lineamientos del Consejo de Ministros, la Dirección Ejecutiva de CONAMA propone políticas, leyes, planes, normas, y programas de acción, involucrando en su elaboración a otros órganos del Estado con capacidad técnica o facultades administrativas. También otros órganos del Estado (Ministerios, órganos dependientes, órganos descentralizados) pueden someter a la aprobación del Consejo iniciativas ambientales sectoriales. Quien tiene la facultad de aprobar o rechazar es el Consejo.

La práctica ha mostrado que este esquema puede funcionar bien, con algunas salvedades. Su fortaleza descansa en la combinación de un cuerpo técnico, y una autoridad política, el Consejo Directivo que reúne la legitimidad política de normar o proponer leyes dirigidas a definir los límites de lo aceptable en cuanto a modificación del ambiente, y la multisectorialidad que le permite la consideración amplia de *trade offs*, y costos y beneficios ambientales para la toma de decisiones.

Sin embargo, no todas las decisiones de política o normativa ambiental deben ser definidas por el Consejo de CONAMA. Hay una serie de áreas de regulación ambiental del Estado en que las facultades normativas han estado tradicionalmente entregadas a ministerios sectoria-

⁴ Este análisis se basa en un estudio desarrollado para la Comisión Interministerial de Modernización del Estado.

les, para los cuales no hay una definición explícita en cuanto al rol de la CONAMA. Entre éstos pueden mencionarse las políticas y normas de manejo de residuos sólidos, industriales y domiciliarios, las políticas de protección de especies en categorías de conservación, las políticas referentes a áreas silvestres protegidas, las políticas de manejo y conservación de cuencas hídricas y otros temas en que la ley 19.300 entrega una responsabilidad general a CONAMA, pero sin definir los procesos a través de los cuales esta responsabilidad debe concretarse.

Esto genera la dispersión en cuanto a decisiones normativas altamente relacionadas entre sí que requieren una mirada integradora, porque produce un cierto vacío institucional, ya que el mandato de muchas de las instituciones sectoriales es difuso, y mezcla tareas de fomento productivo u otras, con atribuciones ambientales, donde éstas frecuentemente se consideran prioridad menor.

Por otra parte, es destacable que el proceso normativo es marcadamente centralizado. Aunque los criterios generales de política o las normas básicas deben ser comunes en todo el país, en los casos en que estos criterios deben ser aplicados en función de parámetros locales específicos o de aquellas normas que no sean de aplicación general sino de especificidad geográfica (como por ejemplo, algunas normas de emisión) las autoridades regionales deberían participar activamente en la toma de decisiones. En la práctica las Comisiones Regionales, que son una autoridad esencialmente política, se concentran en la aplicación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En lo que se refiere a la efectividad en el ejercicio de sus facultades normativas, la amplitud y composición del Consejo es cuestionable. Está conformado por trece Ministros, y desde sus comienzos ha sido evidente que sólo una parte de ellos están realmente involucrados en el trabajo de la Comisión. Estos han sido por lo general aquellos cuyas carteras regulan o se relacionan con actividades de alto impacto ambiental (Economía, Minería, Agricultura, Obras Públicas, Vivienda, y Transportes), y aquellos cuyas carteras tienen atribuciones de protección de salud o de los recursos (Salud, Bienes Nacionales). Los representantes de Educación, Planificación, Defensa, y Relaciones Exteriores han tenido, por razones de toda lógica, una participación que se considera marginal, debido a que sólo una proporción mínima de las decisiones del Consejo se relacionan con materias de su competencia y/o interés. Las consecuencias de un Consejo tan amplio y poco involucrado son evidentes. Este muestra una gran dificultad para reunirse y lograr quórum. Muchas veces los temas en tabla, siendo de relevancia ambiental, no logran ser percibidos por parte de los Ministros como relevantes dentro del con-

texto de sus propios objetivos de gestión, y su decisión es dilatada por adjudicárseles baja prioridad política.

La característica más fundamental deseable para el órgano normativo máximo es la adecuada consideración de los beneficios y costos económicos, sociales y políticos asociados a la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Esto requiere considerar los efectos de las políticas sobre múltiples sectores y actividades, pero no necesariamente exige que esos sectores estén representados con derecho a voto (y veto) en todas las decisiones de política ambiental.

No obstante, en el actual diseño todas las autoridades sectoriales deben concurrir con su acuerdo a disposiciones que afectan sólo algunos sectores, lo que impone en muchos casos una responsabilidad política a autoridades que no disponen de las herramientas técnicas de apoyo para discernir adecuadamente sobre problemas que no están dentro de sus prioridades. Por otra parte, si bien las definiciones de política ambiental deben considerar los costos y beneficios de todos los sectores afectados, ello no implica que cada autoridad sectorial deba concurrir con su aprobación en la última decisión sobre las normas a establecer.

El sistema de incentivos para los recursos humanos, tanto en los Ministerios como en la Dirección Ejecutiva de CONAMA, adolece de las limitaciones propias y conocidas de la administración pública. Siendo el área ambiental relativamente nueva, existen pocos profesionales entrenados en el manejo de los temas y disciplinas adecuadas y, aún menos, con una visión integral del fenómeno ambiental. Por lo mismo, parte del desafío institucional de CONAMA ha estado en la capacitación, formal y en el trabajo, de cuadros profesionales adecuados. La dificultad para retener a los profesionales mejor entrenados ha sido una constante y se presenta como un cuello de botella relevante a futuro. Debe considerarse además que en Chile existe un déficit objetivo y un atraso en cuanto a normativa ambiental, la que es vital para la implementación, sin pérdidas de dinamismo, de un proceso de desarrollo sustentable. Por lo tanto, la falta de incentivos adecuados para atraer y retener profesionales de primer nivel representa una limitación seria para una eficaz y eficiente gestión ambiental.

Uno de los aspectos positivos del proceso normativo ambiental es que está reglamentado, y se establecen explícitamente sus plazos y sistemas de participación. Es un avance respecto del sistema tradicional de formulación de normas, y bien podría servir como modelo para el establecimiento de políticas ambientales en un sentido más amplio. Sin embargo, en parte debido a la limitación en los recursos asignados (para

personal, y estudios) y en parte debido a un estilo de gestión que privilegia la realización de estudios básicos de alcance nacional para cada norma, el proceso normativo es lento en relación a las necesidades actuales del país.

Por otra parte, las responsabilidades del Consejo son excesivamente amplias, incluyendo tareas de muy diversa índole, algunas de aplicación de normas de contenido técnico complejo, dificultándose su concentración, como Consejo Directivo, en la definición de políticas y normas.

Otro de los aspectos positivos de la institucionalidad ambiental es que está diseñado para favorecer la transparencia y la participación. La ley explicita las condiciones de participación ciudadana, y el carácter público de la información del proceso normativo. La responsabilidad del proceso, al estar abierto al escrutinio público, recae correctamente sobre las autoridades políticas.

Las autoridades Ministeriales representadas en el Consejo de Ministros de CONAMA, como representantes directos de la máxima autoridad del Ejecutivo, elegida para representar los intereses de la comunidad en la formulación de políticas públicas, tienen la legitimidad adecuada para la toma de decisiones en este proceso.

De la misma manera, las decisiones de tipo normativo que se toman fuera del marco de CONAMA adolecen de la falta de un procedimiento abierto al escrutinio público y de la falta de participación formal y explícita de los potenciales afectados.

6. Aplicación de instrumentos de prevención y control ambiental

Dentro del proceso de aplicación de la normativa se incluyen todas aquellas acciones en que organismos del Estado evalúan, otorgan y condicionan permisos de inversión u operación; controlan o certifican el cumplimiento de las normas; y toman decisiones para aprobar o sancionar determinadas acciones por parte de los agentes productivos, empresas, instituciones o individuos.

Dentro de los permisos con carácter ambiental se destaca el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual es administrado por CONAMA, el que se tratará en forma específica.

En cuanto a la fiscalización, son varios los organismos que participan: la CONAMA, delegando en organismos sectoriales, según sus ca-

pacidades, cuando se trata de fiscalizar el cumplimiento de condiciones establecidas en el proceso de EIA; el SESMA, (y el PROCEFF), tratándose de parámetros de calidad del aire; la DIRECTEMAR, la DGA, el SESMA y la SISS tratándose de normas y parámetros de calidad de las aguas, y de emisión a cursos de agua superficiales y subterráneas; las Direcciones Regionales de Salud, con el apoyo de la División de Medio Ambiente del Ministerio de Salud, tratándose de factores ambientales con incidencia en la salud, ya sea a través del aire, el agua o el suelo; el Ministerio de Agricultura, a través del SAG, y de CONAF, tratándose de impactos ambientales que inciden sobre la explotación agrícola y ganadera, y de los impactos ambientales y la sustentabilidad de la silvicultura, respectivamente.

7. Sistema de evaluación de impacto ambiental (EIA)

De acuerdo a la Ley de Bases del Medio Ambiente, y respetando el concepto de “ventanilla única”, los principales permisos de carácter ambiental deben ser incluidos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental⁵. Sin embargo, legalmente y por efecto de legislación previa a la Ley 19.300, aquellos proyectos que no requieren entrar al SEIA, pueden requerir permisos ambientales sectoriales que deben tramitarse en forma específica con los órganos correspondientes.

En la elaboración del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, la definición de cuáles permisos sectoriales eran “permisos ambientales” no fue fácil. Una gran cantidad de permisos tienen componentes ambientales, es decir, dentro de los aspectos que la autoridad sectorial debe examinar hay alguno ambiental o relacionado con el uso de recursos naturales renovables; sin embargo, al mismo tiempo existen otras consideraciones no ambientales, que en muchos casos son las fundamentales del permiso. Por ese motivo, los organismos sectoriales se opusieron a su inclusión como permiso ambiental y, por ende, integrado en el concepto de ventanilla única, que implica su tramitación a través del sistema de EIA; integrarlos, en la mayoría de los casos, significaba reducir los plazos de otorgamiento a los del SEIA, que no sólo son restringidos,

⁵ La resolución de CONAMA en el sistema de evaluación de impacto ambiental es por sí misma el principal, y único, permiso ambiental. Sin embargo, debido a la existencia previa de permisos sectoriales que tenían componentes ambientales (es decir, requerían ciertas evaluaciones de efectos ambientales para ser otorgados), estos permisos fueron incluidos en el sistema como “permisos con componente ambiental” y se estableció que el análisis de ese componente ambiental debía realizarse dentro de la Evaluación de Impacto coordinada por CONAMA. La resolución del EIA es pues, un permiso ambiental que requiere la evaluación de todos los impactos ambientales relevantes para otros permisos sectoriales.

sino también están sujetos a la figura del silencio administrativo, es decir, si cumplido el plazo la autoridad no se pronuncia, el permiso se da por aprobado.

Como resultado de la negociación intersectorial que significó el SEIA, permisos con claro contenido ambiental, y de importancia estratégica para el manejo de los recursos naturales quedaron fuera del sistema, como es el caso del *plan de manejo* que es aprobado por CONAF para el manejo de bosques, y otros.

Mas allá de los permisos que quedaron fuera del sistema, el EIA presenta varias limitaciones que se derivan de la organización institucional en que se inserta, o que se ven agravadas por ésta:

- la responsabilidad de autoridades político administrativas en el otorgamiento de permisos que requieren del respaldo técnico y jurídico de un marco normativo de alta complejidad, y la capacidad de efectuar análisis técnicos de alta especialización.
- la falta de correspondencia entre el ordenamiento funcional y el ordenamiento jerárquico de los diversos órganos que componen la CONAMA y las COREMAS, los cuales participan en la implementación del proceso de EIA.

El sistema de evaluación de impacto ambiental es administrado por CONAMA, pero las decisiones recaen principalmente en la COREMAS. La Dirección Ejecutiva sólo tiene la facultad de coordinar la evaluación de proyectos intraregionales, que son muy pocos. La evaluación de proyectos regionales es responsabilidad de las Comisiones Regionales de Medio Ambiente, y la única vinculación formal de la Dirección Ejecutiva con el proceso es la participación del Director Regional de CONAMA, que sirve de presidente o coordinador del comité técnico encargado de la evaluación, pero que representa sólo un voto en la decisión final.

Las Comisiones Regionales de Medio Ambiente están compuestas por las autoridades administrativo-políticas del poder ejecutivo a nivel regional. Son presididas por el Intendente correspondiente e integradas por los Gobernadores provinciales y los Seremis de los Ministerios representados en el Consejo de CONAMA. Para su decisión, la COREMA tiene a la vista el informe elaborado por el Director Regional de CONAMA, que incorpora las opiniones relevantes de los servicios públicos con competencia ambiental. Tratándose de materias en que existe norma, la COREMA está obligada a decidir en función de las normas vigentes. Tratándose de materias no normadas, debe decidir en función

del impacto evaluado, pudiendo imponer condiciones que minimicen estos últimos, pero dentro de ciertos rangos de discrecionalidad.

En la práctica, en situaciones como las anteriores las COREMAS han mostrado una serie de limitaciones en lo que respecta a tomar decisiones sobre evaluaciones de impacto ambiental.

- En muchos casos sus miembros no tienen conocimiento especializado en los temas, que en su mayoría son de alta complejidad técnica y legal. La Dirección Ejecutiva de CONAMA, que es el órgano que reúne, de acuerdo al modelo institucional, la capacidad técnica sobre el tema (ya sea a través de asesorías externas ad-hoc o por la vía de coordinar el análisis de los servicios públicos con competencia ambiental), sólo ofrece asesoría, ya que no tiene autoridad legal o administrativa para imponer sus criterios técnicos, y no tiene el peso político como para influir decisivamente sobre las COREMAS. Si a esto se suma la complejidad del tema y el hecho comprobado que muchas veces la información y el conocimiento científico son limitados y controvertidos, las posibilidades de resoluciones inconvenientes son significativas.
- Los miembros de las COREMAS son antes que nada miembros de un Gobierno Regional, que necesariamente prioriza las metas de desarrollo en sus diferentes aspectos sectoriales. En algunos casos han mostrado ser susceptibles a la presión de grupos de alta influencia local, y a las presiones políticas de relevancia regional, y tienden a tener una percepción débil de las prioridades nacionales de regulación ambiental.
- Se han presentado problemas en la interpretación que dan algunas autoridades regionales a su rol dentro de la Comisión Regional de Medio Ambiente; éste es el caso por ejemplo, de un Intendente que ha considerado que como Presidente de la Comisión y representante máximo del Ejecutivo a nivel regional la decisión es suya, y ha dado órdenes o instrucciones a Gobernadores y Seremis respecto a la decisión que debe adoptar la COREMA. Frecuentemente, estas instrucciones han sido contrarias a lo sostenido por los asesores jurídicos y técnicos de la Dirección Ejecutiva de CONAMA. Si bien en la mayor parte de los casos se ha tratado de aspectos no normados de la evaluación de impacto, donde ha existido un margen legal de discrecionalidad⁶, en ocasiones éste no ha sido el caso, incurriéndose en riesgos de ilegalidad.

⁶ Pero donde la evaluación técnica de los impactos debería primar como elemento de decisión.

- Uno de los problemas que se ha hecho evidente en la aplicación del sistema de EIA es la baja autoridad y atribuciones reales de los estamentos técnicos que forman parte de CONAMA y COREMA. Dentro del proceso, el análisis técnico de las evaluaciones de impacto ambiental, que se realiza bajo la coordinación del Director de CONAMA, constituye la asesoría directa a las COREMAS. Estas dependen parcialmente de los servicios públicos a nivel regional, en particular respecto del análisis del componente ambiental de los permisos sectoriales. Dichos servicios públicos en su mayoría tienen una muy limitada experiencia en evaluación de impacto ambiental, y a menudo se encuentran obligados a dar opinión sobre temas que no han estado tradicionalmente entre sus especialidades, con información limitada, y bajo presión de tiempo. En situaciones de conflicto frente al análisis ambiental de un permiso sectorial, tanto el Director Regional de CONAMA como sus especialistas, no tienen la autoridad para imponer su visión y, por lo tanto, priman visiones sectoriales y no ambientales.
- Por otra parte, se advierte una manifiesta debilidad técnica de los equipos que, de acuerdo a la ley, deberían aportar el grueso de la información y de la capacidad analítica requerida en la evaluación de los estudios y declaraciones de impacto ambiental, que son los servicios públicos con competencia ambiental. Dependiendo del caso participan los funcionarios regionales, pero también en ocasiones los pertenecientes a la planta central. En general, ambos comparten las limitaciones en cuanto a sistemas de incentivos de la administración pública, con las dificultades conocidas para retener personal de nivel alto una vez que se ha capacitado y contratar personal con experiencia. Por otra parte, el hecho que las decisiones en definitiva no son tomadas por los órganos técnicos resiente la motivación, más allá de los aspectos pecuniarios.
- Lo anterior va acompañado por las bajas remuneraciones de los Directores Regionales de CONAMA, que deberían tener un gran peso en la calidad técnica del proceso de evaluación. Estas atentan contra la posibilidad de reclutar a profesionales de alto nivel, y mantenerlos. Algo similar ocurre con los funcionarios de los servicios públicos que participan en el proceso a nivel regional. Si bien desde el nivel central se puede apoyar técnicamente a los equipos regionales, incrementando el apoyo externo especializado, la responsabilidad de coordinación y dirección que debe existir en cada región no es reemplazable.

Entre las características positivas del proceso de EIA está el hecho de que sus plazos y etapas están regulados. Esto disminuye la incerti-

dumbre en relación a otros procesos de la administración pública. Sin embargo, en estas circunstancias las carencias en cuanto a equipos técnicos e infraestructura resienten la calidad del producto, lo que repercute en análisis y decisiones con altos riesgos de error, tanto por exceso de exigencias injustificadas como por inadecuada consideración de impactos de relevancia.

Otro de los aspectos positivos es el proceso de participación ciudadana. Este es adecuado en lo formal, y en cuanto a contenido es susceptible de mejorar a medida que se adquiere experiencia institucional en este tipo de procesos. Las críticas esgrimidas por algunos grupos respecto a que la participación es sólo cosmética y que las opiniones ciudadanas no generan cambios sustantivos en las decisiones finales, no son válidas, ya que de hecho, la presentación de opiniones fundadas con relevancia ambiental en numerosas ocasiones ha permitido modificar ya sea la concepción, la ubicación, o el condicionamiento de los proyectos. Por otra parte, los grupos interesados en un proyecto específico, no necesariamente tienen la representación global de los intereses ciudadanos y muchas veces no conocen ni respetan la normativa existente.

Finalmente, otro de los problemas institucionales de relevancia se relaciona con los mecanismos de apelación que establece la ley. Las instancias de apelación a las resoluciones de EIA presentan la limitación de la falta de simetría en el tratamiento entre grupos, ya que si el proponente de un proyecto está en desacuerdo con la decisión de la COREMA, debe apelar al Consejo Directivo de CONAMA y, en cambio, no existe una definición de la instancia de apelación para los grupos ciudadanos que se hayan hecho parte en el proceso. Se ha considerado hasta ahora que en estos casos vale el recurso de reclamación administrativa ante la autoridad superior jerárquica, y se ha asumido que la Dirección Ejecutiva de CONAMA es esa autoridad en el caso de las COREMAS. De ser así, las reclamaciones de dos partes en un mismo proceso tienen tribunales distintos para representar su posición.

Además, la apelación ante el Consejo Directivo por parte del proponente de un proyecto, sea éste regional o interregional, significa poner en manos de un grupo de trece Ministros de Estado una decisión que generalmente es compleja técnica y jurídicamente, y que pertenece a un ámbito de especialización distinto al de cada cartera. Por lo tanto, existe una dificultad básica inicial para el Consejo, que radica en la familiarización con el tema específico, por parte de algunos Ministros o de sus asesores. Por otra parte, las empresas hacen un intenso "lobby" ante cada Ministro, lo que pone a éstos en situaciones de riesgo público, al aparecer "presionados" por empresas privadas específicas.

La carga de trabajo que las apelaciones imponen al Consejo puede llegar a ser sustantiva. Si tan sólo un diez por ciento de los estudios de impacto ambiental son sujetos de apelación, y éstas son los más grandes y conflictivos, puede esperarse entre cinco y diez decisiones de alta controversia por año. Para un cuerpo de alta responsabilidad pública y política, este se considera un nivel inadecuado de exposición, sobretodo cuando en la mayoría de los casos se trata de decisiones que deben ser tomadas en virtud de la normativa vigente y/o de un análisis técnico detallado y complejo, y no debería estarse dictando normas ni determinando políticas a través de los casos puntuales. Asimismo, el servir como órgano de apelación del sistema de EIA redunda en la falta de concentración del Consejo en su tarea prioritaria, como es la de fijación de políticas y normativa.

8. Sistema de fiscalización ambiental

Como ya se ha indicado, la fiscalización ambiental está distribuida entre diversos organismos públicos, que en general fiscalizan o controlan aspectos ambientales sectoriales de su competencia. El único cuerpo de fiscalización multisectorial es el definido por el Código Sanitario, que se ejecuta a través de varios órganos del sector salud, algunos de los cuales son organismos descentralizados del Estado, y otros organismos autónomos.

La organización institucional de la fiscalización ambiental no responde a un diseño lógico orientado a cubrir con el mínimo de recursos la vasta tarea de control ambiental. Ella responde a circunstancias mas bien históricas, en que a través del tiempo, y en la medida en que se detectaban necesidades de controlar nuevos factores de contaminación o formas de transformación de los recursos naturales, se fueron entregando responsabilidades adicionales a instituciones con algún grado de especialización sectorial o técnica. Es así como el control y monitoreo de la calidad del aire está en manos del Servicio de Salud del Ambiente, en el área Metropolitana, pero no existe un órgano similar a nivel regional, donde son los Directores Regionales de Salud quienes tienen la responsabilidad de fiscalización. El control de la calidad de las aguas superficiales es responsabilidad de la Directemar, tratándose del borde costero o de ríos y lagos navegables; y de la Dirección General de Aguas, tratándose de otras aguas superficiales y de aguas subterráneas. La fiscalización del manejo de residuos sólidos industriales y domésticos es responsabilidad del SESMA y de los Directores Regionales de Salud.

Más aún, la fiscalización tiene un fuerte énfasis sectorial, orientada a controlar aquellos aspectos ambientales que redundan directamente en la actividad productiva o sectorial correspondiente, pero no hay un

organismo que tenga una visión integral de la calidad ambiental y le haga un seguimiento adecuado.

Lo anterior se refleja no sólo en la calidad de la fiscalización ambiental, sino también genera numerosos conflictos de visión y competencia entre órganos fiscalizadores, ya que además de que cada uno privilegia variables distintas, también cuentan con herramientas de análisis no compatibles entre sí, lo que dificulta el diálogo técnico. Así es como en situaciones críticas, tales como la contaminación del río Loa en el año 1997, la contaminación puntual de cauces, y la contaminación por acopio de plomo en medio de áreas urbanas, ha quedado en evidencia la falta de eficacia de la fiscalización, y ante el público se ha generado una pérdida de credibilidad generalizada del sistema fiscalizador ambiental.

Otro problema en ésta área es la falta de independencia de las autoridades fiscalizadoras. La mayor parte de las facultades fiscalizadoras se radica en organismos descentralizados del Estado, cuyos directivos máximos son funcionarios de confianza del Presidente de la República; en la práctica cada uno de estos organismos se inscribe dentro de la órbita de influencia de algún ministerio, y el proceso de nombramiento responde a la asignación de cargos entre los partidos y sus corrientes y a las preferencias de los Ministros correspondientes. Por lo tanto, no existen requisitos especiales que garanticen la idoneidad y experiencia de tales autoridades.

Por otra parte los órganos fiscalizadores con competencia ambiental, en general no tienen el estatus salarial que se ha entregado a los fiscalizadores del área financiera. La mayoría de estos órganos tiene una alta proporción de funcionarios no profesionales y, por razones de salario, tiene dificultades para retener a los profesionales de mayor nivel.

En la mayor parte de los casos la fiscalización ambiental es sólo un componente, generalmente menor, de las responsabilidades institucionales correspondientes. Este es el caso de las Direcciones Regionales de Salud, que tienen a su cargo la administración y prestación de los servicios de salud pública y gran parte de la responsabilidad en el control sanitario; el caso de la Dirección General de Aguas, que tiene a su cargo la administración de los derechos de aprovechamiento hídrico. Esto implica una mayor dificultad para dedicar recursos a la fiscalización ambiental, que no es percibida como el área de trabajo de mayor prioridad.

Por la misma razón, los cuerpos técnicos de los órganos responsables tienen una limitada o nula especialización en fiscalización ambiental, ya que concentran sus recursos en otras áreas de actividad.

También enfrentan el problema de rigideces para contratar, despedir, y premiar eficiencia, comunes a toda la administración pública. Ello tiende a generar una cultura burocrática y poco focalizada en generar resultados.

Finalmente, existe una manifiesta falta de infraestructura y medios, que atenta también contra la motivación de los recursos humanos. Sectorialmente, los recursos asignados a la tarea fiscalizadora son muy limitados. La precariedad, alta rotación y baja especialización profesional han contribuido a que se mantenga sin modificación un estilo de gestión que descansa en la fiscalización directa de parámetros parciales, en lugar de favorecer auditorías integrales externalizables. Parte del problema es que las labores fiscalizadoras se encuentran fragmentadas y dispersas entre distintos organismos, y no existe un mecanismo formal a través del cual se prioricen los recursos disponibles o se financien auditorías integrales para optimizar el proceso de fiscalización con una visión de conjunto. Las prácticas de fiscalización difieren fuertemente, con la consiguiente variabilidad en exigencias de una región a otra, o de un sector a otro.

La baja eficacia, y eficiencia en la fiscalización se agrava por la existencia de duplicidades y vacíos institucionales, y por la ausencia de una estrategia coordinada y optimizada de fiscalización. Además, la normativa sectorial deja amplios márgenes de discrecionalidad en el ejercicio de la labor fiscalizadora, lo que se ve acentuado por los diversos aspectos ambientales que no están normados en forma objetiva.

En algunos procesos de fiscalización, la autoridad sólo puede cursar partes y el monto de las multas quedan sometidas a los jueces de letras correspondientes, lo que disminuye la autoridad y efectividad fiscalizadora.

Como consecuencia, la fiscalización es percibida por los fiscalizados como errática (a algunos se fiscaliza estrechamente, a otros nunca), discrecional y con riesgos de corrupción. Para las organizaciones ambientalistas y ciudadanos en general, la fiscalización parece poco confiable e insuficiente.

A pesar de la falta relativamente generalizada de recursos, tal vez porque en situaciones críticas y de alta relevancia pública, las múltiples agencias a menudo se disputan la autoridad técnica, aun cuando todas adolecen de falta de capacidad efectiva para asumir satisfactoriamente sus responsabilidades. Esto genera múltiples voces ante la opinión pública, con la consiguiente pérdida de credibilidad respecto de la capacidad fiscalizadora del Estado.

Múltiples agencias con competencias superpuestas también generan problemas para las empresas reguladas. Estas a menudo enfrentan posiciones disímiles en diferentes agencias del Estado respecto a temas similares o fuertemente vinculados entre sí, lo que también resta credibilidad al sistema, y genera costos innecesarios.

No existe una exigencia de transparencia en ésta área. En algunos países se exige a los órganos fiscalizadores mantener sistemas formales de información pública sobre los procesos de fiscalización ambiental. Estos sistemas incluyen la publicidad de los registros, la edición de memorias periódicas de información detallada sobre el proceso de fiscalización y sus resultados, y la celebración de audiencias públicas para rendir cuentas de la gestión fiscalizadora.

Ninguna de estas prácticas se ha introducido ni formal ni informalmente en nuestro sistema de fiscalización, aunque la SISS ha comenzado a introducir algunas prácticas como parte de su proceso de modernización.

Por último, en general, y con excepción de la presentación de recursos ante los tribunales, no existen sistemas institucionalizados de apelación de las decisiones del fiscalizador. Esto implica un riesgo de judicialización del proceso fiscalizador, que se acrecentará en la medida en que las multas y sanciones sean efectivas.

V. ALGUNAS LECCIONES

1. Perfeccionamiento institucional

En el área de Medio Ambiente la próxima década deberá necesariamente ser una de gran intensidad en la definición de políticas y marcos normativos. En cierta forma, puede hacerse un paralelo entre la situación del área de energía en los años ochenta y el área de Medio Ambiente a fines de los noventa y la primera década del próximo siglo; se requiere un esfuerzo sustantivo y de gran complejidad técnica, en la definición de estrategias, estándares e instrumentos de acción; las definiciones de política en el área ambiental tienen efectos que alcanzan a todo el aparato productivo y a la calidad de vida de toda la ciudadanía.

Para definir políticas y estándares cuya rentabilidad social implícita se equilibre con la de otros ámbitos de la acción pública, es necesario evaluar niveles de riesgo, y beneficios y costos para una gran cantidad de variables de difícil medición; ello exigirá esfuerzos en el desarro-

llo de metodologías, y en investigación y elaboración de información sobre una amplia gama de temas.

La capacidad actual del país en cuanto a desarrollo metodológico y disponibilidad de información adecuada para las decisiones es precaria. Si bien existen algunos grupos o centros de estudio, éstos realizan esfuerzos aislados, que se ven afectados por una errática disponibilidad de financiamiento. Consecuentemente, será de particular importancia diseñar un sistema de priorización de estudios básicos para el desarrollo de normas, acompañado de un esquema de financiamiento preferentemente competitivo.

Debido a todo lo anterior, la dirección del proceso normativo debe estar asignada a un alto nivel político, el que a su vez requerirá de una instancia asesora y ejecutiva de alta capacidad técnica.

Por otra parte, y dado que el tema ambiental tendrá creciente relevancia, y no estará exento de conflicto, el particularmente relevante que la aplicación de las políticas al nivel micro, es decir, en el caso a caso que involucra en particular a cada agente regulado, logre un alto grado de confianza pública, basada en la confianza técnica, la independencia en las decisiones y la simetría en el tratamiento a todos los regulados.

2. Opciones institucionales

Corrientemente se plantean como opciones institucionales el modelo coordinador, y el de autoridad ambiental única. En un programa de perfeccionamiento institucional lo importante es distinguir las características positivas de diversos modelos, y compatibilizarlas en una forma adecuada a la realidad que enfrentamos, a nuestras potencialidades y limitaciones. En el modelo coordinador no existe una autoridad rectora propiamente tal, y la regulación ambiental es responsabilidad de diversas autoridades sectoriales, cada una en su área de competencia. En el modelo de autoridad única se define una autoridad rectora, responsable única de las políticas de Gobierno, a quien le corresponde exigir el cumplimiento de las normas y políticas no sólo a los agentes privados regulados, sino también a los entes estatales que por su actividad alteran el ambiente, así como las autoridades sectoriales a quienes se encargan tareas de protección ambiental específicas.

La figura de una Comisión se ha identificado con el primer modelo; la figura Ministerial se ha identificado con el segundo. Deben hacerse algunos alcances respecto a lo que la figura Ministerial representa, ya que a menudo se malentiende su eventual rol.

En nuestro ordenamiento institucional general, un Ministro es una persona de la confianza del Presidente de la República, en la que éste delega parte de sus funciones y responsabilidades. El ministro tiene la responsabilidad que se le encargue o asigne. Es perfectamente posible encargar a un Ministro la función de liderar el proceso normativo ambiental; esta función es compatible con diversas formas de administración del proceso normativo en apoyo de la responsabilidad ministerial: comisiones de todo tipo, oficinas asesoras ad-hoc, oficinas ejecutivas, etc. Lo esencial es que la responsabilidad y misión estén claras; y que otras funciones de la autoridad (el Ministro) no presenten conflictos de interés con la responsabilidad ambiental.

En el caso de una Comisión Coordinadora, se dan una serie de limitaciones que afectan la credibilidad pública de las instituciones ambientales, su efectividad y su eficiencia. En cuanto a credibilidad, la ciudadanía demanda claridad en las líneas de Gobierno y una Comisión tiende muy frecuentemente a generar vocerías múltiples; la ciudadanía demanda autoridad y liderazgo, y la vocería múltiple dificulta lo anterior. En cuanto a efectividad, las comisiones sufren de limitaciones para llegar a acuerdos en forma expedita, máxime cuando sus integrantes no conocen en profundidad temas que no son de su competencia directa; al mismo tiempo, los recursos humanos que un proceso de decisión en comisiones extensas requiere, son un elemento adicional de ineficiencia. Las percepciones sobre las instituciones son rápidamente trasladadas por el público a juicios sobre las políticas establecidas por las mismas, con el consiguiente menoscabo para la función pública.

Por su parte se identifican dos grandes limitaciones en el modelo de autoridad ministerial: la posibilidad de que se perciba como un organismo "ambientalista" desprovisto de la capacidad de proponer y evaluar políticas realistas en términos económicos y/o políticos; y la pérdida de credibilidad pública que puede también asociarse a lo anterior.

Sin embargo, estos potenciales riesgos pueden ser contrarrestados con una correcta definición de la misión ministerial, que explícitamente exponga los objetivos y criterios que el Estado postula a largo plazo, y la complementación de la autoridad máxima ambiental con un consejo que deba analizar sus propuestas desde diversos ángulos antes de ser sancionadas por el Ejecutivo.

3. Recomendaciones generales

El perfeccionamiento institucional del área ambiental debe basarse en los siguientes objetivos y lineamientos generales.

- Establecer muy nítidamente los objetivos, atribuciones y responsabilidades de cada órgano que participa del proceso regulador.
- Distinguir los organismos dedicados a funciones de definición de políticas y normativa, de aquellos que deben aplicar, a través de diversos instrumentos regulatorios, la normativa vigente. Entre estos últimos se deben separar, en lo posible, las funciones de fomento de actividades productivas, respecto de las funciones de fiscalización de normativa ambiental o del cumplimiento de parámetros de sustentabilidad en el manejo de los recursos.
- En cada caso se debe asegurar la coherencia entre las atribuciones y las responsabilidades de los organismos, de modo de mejorar sus niveles de eficacia, y también facilitar una correcta asignación de responsabilidades institucionales en el ejercicio de sus funciones. Para ello se busca eliminar la superposición de facultades, y evitar la asignación de responsabilidades a autoridades colectivas, con excepción de algunas decisiones de tipo normativo que tengan un componente muy marcado de objetivos múltiples.
- Asegurar la máxima idoneidad de las autoridades reguladoras distinguiendo dos niveles de autoridad: ministros (y subsecretarios), que asumen las funciones de definición de políticas y normativas, dependiendo del tema y del sector; y Directores o Superintendentes, que encabezan los órganos del Estado encargados de aplicar la normativa vigente a través de los instrumentos designados en cada caso.
- Para los cargos de Superintendente deben definirse calificaciones técnicas específicas, tanto respecto a formación como experiencia. Asimismo, se busca asegurar una sana cuota de independencia de criterio a través de inhabilidades y las condiciones de designación y plazos de nombramiento.
- Fortalecer los procesos de participación ciudadana, y establecer sistemas de información pública acerca de los procesos seguidos por los organismos fiscalizadores. En general, aumentar la transparencia en los procesos de decisión pública.
- Mejorar los sistemas de apelación, y establecer un Tribunal Nacional Ambiental o otra figura especializada que se ocupe de los temas ambientales y de los recursos naturales, que permita la revisión expedita de las decisiones administrativas en ésta materia, y tenga preeminencia en la resolución de conflictos entre particulares.

- Complementario a lo anterior, introducir la figura de Comisiones Periciales ad-hoc en aquellos procesos como EIA y fiscalización que requieren pronunciarse sobre materias técnicas complejas.

4. Recomendaciones específicas

Sin perjuicio de la necesaria gradualidad que generalmente debe respetarse en los procesos de reforma institucional, hay algunas modificaciones que se consideran esenciales para lograr un mínimo de eficacia y eficiencia en la labor reguladora ambiental. Estas son las que se describen brevemente a continuación.

- a) Separación Institucional entre los organismos dedicados a la formulación de políticas, y proposición, tramitación y aprobación de normativa, y los organismos dedicados a la aplicación de la regulación.
- i) Redefinición del rol y la integración del Consejo de CONAMA, dedicándolo sólo a tareas normativas y de política: quedarían, por una parte, eliminadas sus responsabilidades como ente de apelación del sistema de EIA y, por otra, se reduciría su tamaño, quedando integrado sólo por los siguientes Ministros:
 - Secretaría General de la Presidencia
 - Ministro del Interior
 - Ministro de Salud.
 - Ministro de Economía
 - Ministro de Hacienda
 - Ministro de Recursos Naturales Renovables⁷.

Una materia que debe definirse es la Presidencia de éste Consejo; por las razones que se han discutido sobre la intensidad y especificidad del proceso normativo que el país requerirá al menos por la próxima década, se considera que este Consejo debe estar presidido por un Ministro nombrado específicamente para ello por el Presidente de la República, y que debe constituirse en la autoridad política y normativa, junto con el Consejo.

- ii) Redefinición similar de las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, que con una constitución similar que el Consejo de Ministros, representados por el Intendente y los SEREMIS correspondientes tendrían a su cargo la expresión regional de la labor normativa.

⁷ Existe una propuesta de reforma a la organización del Estado para la administración de los recursos naturales. De implementarse una reforma en esta línea, la autoridad responsable debería estar en el Consejo de Conama.

iii) Redefinición del rol de la Dirección Ejecutiva de CONAMA, para constituirse en la Secretaría Ejecutiva del Consejo. El nivel del Director o Secretario Ejecutivo debería ser el de Subsecretario, y su labor es la de apoyo técnico en la elaboración de normas y diseño de políticas. Esta secretaría contaría con los recursos humanos e infraestructura de CONAMA, exceptuando los dedicados a EIA.

El Director Regional de CONAMA sería el representante técnico regional de ésta Secretaría Ejecutiva, y su trabajo consistiría en la asesoría y apoyo técnico de la COREMA.

iv) Creación de un órgano independiente en lo operativo, dedicado a la Fiscalización Ambiental, y a la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Este organismo (Superintendencia de Medio Ambiente) aplicaría la regulación; esto incluye establecer sistemas de fiscalización integrales, desde la visión de los recursos incluyendo aire, aguas, suelo; y desde la visión de los procesos productivos: sistemas de manejo (almacenamiento, transporte y disposición) de sustancias con riesgo para la salud y el ambiente, y residuos líquidos, gaseosos, y sólidos.

La creación de este organismo implica reunir en una institución los recursos humanos y materiales que hoy se dedican en forma dispersa a la fiscalización ambiental, principalmente en el SESMA, la Dirección General de Aguas, la SISS, las Direcciones Regionales de Salud, y otras. Al mismo tiempo, implica definir sistemas y metodologías de fiscalización que tengan alcance nacional, y que preferentemente se apoyen en sistemas externalizables, y auditorías integrales, de modo de minimizar el costo fijo del sector público, y maximizar cobertura y eficacia.

La estructura geográfica de este organismo debe determinarse en función de maximizar su cobertura y eficacia desde el punto de vista técnico, ya que no dependería de las instancias políticas tradicionales, ni a nivel regional, ni nacional.

El nombramiento del Superintendente debe garantizar al máximo su independencia operativa. La opción preferente es que sea nombrado por el Presidente de la República por un plazo fijo, y que sea removible sólo por razones específicas definidas en la ley. Debe ser además un cargo sujeto a condiciones de preparación y trayectoria definidas, y con algún sistema de selección abierto al escrutinio público.

VI. CONCLUSIONES PRINCIPALES

La próxima década promete ser una en que el debate ambiental se agudice, y afecte la forma en que se produce el desarrollo económico que el país requiere. En base a la experiencia acumulada en cuanto a la capacidad del Estado de regular la actividad económica, es difícil que esta regulación logre ser efectiva, eficiente y socialmente aceptada si no logra involucrar crecientemente la participación de la sociedad civil en los procesos regulatorios; esta participación agrega información relevante sobre las preferencias públicas y sobre los beneficios y riesgos sociales involucrados en las decisiones regulatorias. A la vez, esta participación permite ejercer una forma de control sobre los organismos reguladores que incentiva su buena gestión.

Por otra parte, la actual institucionalidad ambiental tiene serias limitaciones para enfrentar las exigencias crecientes de un país que quiere crecer aumentando la calidad de vida en ese proceso. La falta de definición de las responsabilidades ambientales, la confusión respecto al rol del Estado y sus órganos, la bajísima capacidad de fiscalización llevan a la creciente falta de credibilidad de la gestión pública ambiental; el déficit normativo, y la baja capacidad operativa para enfrentar con éxito un proceso acelerado para lograr un marco normativo completo, llevan a la permanencia de vacíos normativos y de autoridad que sólo redundan en la mentención de un alto ritmo de degradación ambiental; la alta conflictividad, sin un Estado capaz de resolver conflictos ordenadamente representa una amenaza para nuestras perspectivas de inversión y desarrollo.

El factor clave, anterior a la participación útil de la sociedad civil, es una autoridad regulatoria ambiental creíble y ordenadora. Las propuestas que se delinear al respecto son mínimas, y sin apartarse del modelo integrador de la gestión ambiental, ni renegar de la transversalidad del tema, persigue mejorar la capacidad de acometer tanto los procesos normativos como los más esenciales en la aplicación de la regulación.

Ninguno de los cambios propuestos representa un aumento de gasto per se. Sin embargo, el proceso de fiscalización ambiental es casi inexistente en la práctica, concentrado en el área metropolitana, y en los problemas de calidad del aire; por lo cual, independientemente del ordenamiento institucional requiere de una inyección de recursos sustantivo; los lineamientos que aquí se entregan persiguen que este gasto adicional requerido sea el mínimo, y de mayor productividad, al permitir políticas integradas de fiscalización.