



OPINIÓN DE ACTUALIDAD

La Reforma Ambiental en Chile

Rodrigo Pizarro¹
Director Ejecutivo Fundación Terram.

En el año 2005 en Chile confluyeron distintos acontecimientos que pusieron de manifiesto las serias falencias en la política ambiental. Al desarrollo de un sin número de conflictos y el empeoramiento de varios indicadores ambientales, se sumó la negativa evaluación ambiental de Chile realizada por la OECD². Sin embargo, no fue hasta la imagen de cisnes de cuello negro muriéndose en hora prime en la televisión, y la incapacidad de las autoridades ambientales de responder a la alarma pública, que finalmente se logró cambiar la percepción de los actores políticos en relación a la institucionalidad ambiental.³

El caso de la construcción de la planta de celulosa de Celco, en Valdivia, y el consecuente desastre ecológico en el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, marca un antes y un después en la política ambiental chilena. La actual Presidenta Bachelet, se comprometió por una sustantiva reforma a la institucionalidad medio ambiental, lo que se denominó como los Compromisos de Chagual.

De cumplirse los 'Compromisos de Chagual' - compromisos anunciados el 21 de noviembre de 2005, en el Jardín Botánico Chagual- habrá una reforma estructural en la institucionalidad y gestión ambiental, que prácticamente hará borrón y cuenta nueva de la

institucionalidad anterior. Los compromisos, especialmente en materia institucional, implícitamente confirman la tesis de que la lógica y concepción original de la institucionalidad ambiental diseñada en Chile, a principios de los noventa fracasó y es necesario avanzar a un diseño institucional radicalmente distinto.

Entre los diez compromisos de la Presidenta Bachelet, se encuentra una reforma institucional significativa que incluye: la creación de un Ministerio de Medio Ambiente, con dos Subsecretarías. Una dedicada a los recursos naturales y la biodiversidad; y la otra a la gestión ambiental, esta última surgiría de la actual Conama. Además se propone una Superintendencia de Fiscalización Ambiental y la creación de un Servicio Nacional de Áreas Protegidas, presumiblemente ambos servicios dependerían del Ministerio de Medio Ambiente. Una segunda innovación es el compromiso con un Ley Marco de Ordenamiento Territorial.

Lo anterior significa, que pasamos desde una política ambiental centrada en la coordinación de los servicios (Conama y Coremas) -y consecuentemente donde la política y gestión ambiental se realizaba en los Ministerios sectoriales- a una política en la cual una sola institución (el Ministerio de Medio Ambiente) que además tiene un rango jerárquico superior, asume directamente la responsabilidad en el diseño, gestión y fiscalización de la política ambiental chilena. Así mismo, desde la perspectiva de los instrumentos pasamos, desde instrumentos de gestión sectoriales regulatorios y de derechos de propiedad, a uno en la cual se optimizan los usos y vocación del territorio, a través de la gestión territorial.

La nueva política ambiental es un compromiso significativo de Bachelet en materia ambiental y augura cambios importantes en la institucionalidad y gestión ambiental. Además todas las propuestas emanan desde la sociedad civil y son coherentes con las políticas en países más desarrollados. De llevarse a cabo estas reformas, la política ambiental deja de ser el pariente pobre en la institucionalidad del Estado y

¹ Economista de la London School of Economics, Magister Universidad de Carolina del Norte Chapel Hill, Director Ejecutivo de Fundación Terram.

² Evaluación Ambiental de la OECD, 2005

³ En el caso 'Celco Valdivia', la CONAMA aprobó la instalación de una planta de celulosa y el vertido de sus riles en el Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, en Valdivia, la operación de la planta significó la muerte y migración de los cisnes de cuello negro que habitaban el lugar.

el crecimiento económico se enmarcará dentro de una verdadera política de desarrollo sustentable.

Sin embargo, después de más de un año de la Presidente Bachelet de haber asumido, poco se ha avanzado en la gestación de la nueva institucionalidad. El único avance es la creación del cargo de Ministro de Medio Ambiente, cuyo mandato principal es precisamente la creación del Ministerio de Medio Ambiente.

No obstante lo anterior, el año 2007 se presenta como un año igualmente crítico en materia ambiental, tal como ocurriera en el 2005. Si ir más lejos, la contaminación atmosférica de la ciudad de Santiago se ha tornado crítica, nuevamente una planta de celulosa de Celco, esta vez en la Región del Maule, ha propiciado una catástrofe ecológica, ahora en el río Mataquito. La crisis energética, el colapso del sistema de transporte TranSantiago, entre otros, apuntan nuevamente a problemas sustanciales en materia medio ambiental.

Pero, frente a la necesidad de avanzar en una nueva política ambiental, es fundamental un diagnóstico de las limitaciones y problemas de la actual política e insistir en la necesidad urgente de avanzar en la reforma institucional. La crisis en la gobernabilidad ambiental del 2005 y la que se observa este año, tiene, a mi juicio, su explicación en el sistema de incentivos perversos que se establecieron en la institucionalidad, diseñada a partir de la Ley de Bases del Medio Ambiente de 1994.

La actual política e institucionalidad ambiental es obra del gobierno del Presidente Patricio Aylwin, donde hubo una reforma profunda. El marco de referencia es la Ley de Bases del Medio Ambiente (LBMA), de donde surge la institucionalidad y los instrumentos de gestión ambiental. Así mismo, el gobierno de Aylwin no reformó la legislación en relación a la gestión de recursos naturales, por lo que se mantiene el enfoque instaurado durante el gobierno militar⁴. Posterior a este esfuerzo no ha habido cambio o reforma trascendente en materia ambiental, con excepción quizás de los Límites Máximos de Captura

⁴ No existe espacio en este documento, para discutir el enfoque de la gestión de recursos naturales, pero en términos generales la concepción de regulación es un Estado subsidiario y el fortalecimiento de los derechos de propiedad.

Individuales en el sector pesquero⁵. El gobierno del Presidente Eduardo Frei se caracterizó por implementar la reforma institucional de Aylwin, mientras que el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, a pesar de un compromiso de reforma, básicamente se conformó con mantener el estatus quo.⁶

La institucionalidad ambiental vigente en Chile, consiste esencialmente en un sistema de coordinación, desde la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, que articula a los diferentes organismos públicos con competencia ambiental. El órgano superior de la CONAMA es el Comité de Ministros, donde participan los ministerios relevantes, presidida por el Ministro(a) de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), quien además cuenta con una serie de atribuciones específicas⁷, que ahora es reemplazo en todas sus funciones por el Ministro de Medio Ambiente. Esto se repite a nivel regional, a través de la Comisión Regional de Medio Ambiente (COREMA), pero con las Secretarías Regionales ministeriales (SEREMIS) y dependiente de la Intendencia⁸.

La CONAMA está provista de una Secretaría Ejecutiva, que es la Dirección Ejecutiva de Conama (DEC)⁹, ésta es un servicio funcionalmente dependiente de la SEGPRES. La DEC carece de un poder real dentro del gobierno, ya que las atribuciones legales en materia ambiental siguen en manos de los servicios públicos sectoriales (salud, obras públicas, vivienda, etc.). En rigor la DEC es exclusivamente

⁵ Los límites máximos de captura se refieren a permisos individuales por armador pesquero de una parte de la cuota pesquera. Ha sido una importante innovación en la política regulatoria de la pesca, con un impacto sustancial en el control de la sobre-pesca y la ineficiencia económica de las cuotas globales de pesca. Sin embargo, es una evolución natural del enfoque de regulación sectorial heredado del Régimen Militar, igual al Código de Aguas, por ejemplo.

⁶ Ver, por ejemplo, Evaluación de la gestión ambiental del Gobierno del Presidente Lagos, Marzo 2000 – Julio 2003; elaborado por los consultores Eduardo Dockendorff y Jaime Solari

⁷ El Ministro(a) de la SEGPRES firma las normas ambientales, por ejemplo.

⁸ Ley de Bases del Medio Ambiente, 1994.

⁹ Que para mayor confusión también se llama CONAMA, para distinguirlos me referiré al servicio de Conama como la Dirección Ejecutiva de Conama (DEC)

una secretaría técnica del sistema de coordinación.

Las principales funciones de la institucionalidad de CONAMA (Comité de Ministros) son: la definición de políticas ambientales; la coordinación de las diferentes instituciones involucradas en la temática ambiental, la priorización de acciones y la asignación de recursos destinados a proteger el medioambiente.¹⁰

Los principales instrumentos de gestión ambiental son: la aprobación de normas (luego de un proceso regulado), los planes de descontaminación para zonas declaradas como contaminadas y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA. Este último contempla dos mecanismos básicos de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión: los estudios de impacto ambiental (EIA) y las declaraciones de impacto ambiental (DIA)¹¹.

El SEIA funciona como una “ventanilla única” por la cual ingresan los proyectos que son a su vez enviados por la DEC a los diferentes organismos sectoriales ministeriales pertinentes para su evaluación¹². En rigor el SEIA es un ‘facilitador’ de los proyectos de inversión, pues permite al privado acceder a todos los permisos ambientales –la resolución de calificación ambiental (RCA)-, a través de una sola institución, a pesar de que los permisos son sectoriales. La DEC actúa como coordinadora, pero son los servicios los que entregan su aprobación técnica y las COREMAS, a nivel regional, las que entregan la aprobación final. La COREMA, siendo un órgano político, puede aprobar proyectos de inversión con informes ambientales negativos, pero no puede denegar la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) a un proyecto si cuenta con la aprobación de los organismos sectoriales.

A nuestro entender, el problema de fondo en el diseño institucional, se refiere a una serie de problemas de ‘agencia’ y específicamente lo que se denomina como ‘consistencia en el tiempo’. Este fenómeno ocurre en muchas acciones de política pública, cuando se enfrentan objetivos de largo plazo cruzado con demandas de corto plazo. Se trata de los incentivos a los que se ven enfrentados los gobiernos en escenarios dinámicos. Se trata de la capacidad de un gobierno

para cumplir con un programa de política pública previamente delineado a lo largo del tiempo.

El ejemplo más notorio es el de la inflación. Para los gobiernos es muy difícil cumplir con el compromiso de mantener una política monetaria estricta, tiene una tendencia a hacer ‘trampa’ e inflar la economía cuando se ve enfrentado a demandas de corto plazo, a pesar de que sabe que en el largo plazo la inflación será una consecuencia ineludible. La solución pasa por cambiar la institucionalidad, a través de un Banco Central autónomo, de manera de que el Gobierno no se vea ‘tentado’ a hacer trampa, e inflar la economía cuando se encuentre enfrentado a sus demandas coyunturales. Asimismo este hecho logra que los actores económicos internalicen el compromiso de las autoridades con una baja inflación y actúen en consecuencia. De otra manera la política pública no es creíble.

Un ejemplo es Celco. En el sistema de evaluación de impacto ambiental existe una amenaza explícita, si no se cumplen los compromisos ambientales establecidos en el estudio de impacto ambiental, se multa a la empresa, eventualmente cerrándola frente a incumplimientos reiterados. La amenaza de cerrar la planta es una amenaza ‘no creíble’ nadie cree que un organismo esencialmente político, como la Corema, pueda cerrar una planta con una inversión de más de mil millones de dólares.

A nuestro juicio la institucionalidad creada a partir de la reforma ambiental del gobierno del Presidente Alywin, exacerba los problemas asociados a la consistencia en el tiempo de las políticas medio ambientales y su credibilidad. Esto se debe a tres razones.

Primero se optó por una política ambiental coordinadora. Es decir quien determina e implementa la política ambiental son los servicios y los ministerios sectoriales, que son coordinados a través de la Conama, supuestamente a través de una política ambiental común. Sin embargo, la Conama no cuenta con instrumentos efectivos para hacer que se cumpla la agenda ambiental, lo que deriva en una serie de problemas de ‘agencia’. Lo anterior se exacerba ya que los Servicios Públicos son responsables de la conservación ambiental y el fomento productivo de su respectivo sector. A modo de ejemplo, la Subsecretaría de Pesca es responsable de la promoción del sector pesquero y la protección de la

¹⁰ Ley de Bases del Medio Ambiente, 1994.

¹¹ Idem

¹² Por ejemplo, Corporación Forestal, Dirección General de Aguas, Servicio Agrícola Ganadero, etc.

biodiversidad marina. La Corporación Forestal (CONAF) promueve el sector forestal y administra parques nacionales. El Ministerio de Vivienda debe cumplir metas de construcción de viviendas, pero además desarrolla políticas de urbanismo. El Ministerio de Obras Públicas debe construir carreteras (facilitando el transporte privado), pero además implementa la política de transporte público¹³.

En segundo lugar, la institucionalidad ambiental es fundamentalmente política y, además, depende de autoridades esencialmente preocupadas por la coyuntura. A nivel nacional la Conama depende de la Secretaria General de la Presidencia, y a nivel regional depende de los Intendentes. En vez de darle mayor peso institucional, como se argumentó en sus inicios, esta estructura institucional, rápidamente prioriza la contingencia política por sobre los programas ambientales de largo plazo. Un ejemplo es la aprobación del petcoke, o lo ocurrido en el caso de la aprobación del proyecto Ralco. Lo anterior agudiza el problema de 'consistencia en el tiempo' de la política ambiental.

En tercer lugar, se optó por instrumentos de gestión fundamentalmente sectoriales, como las normas o los derechos de propiedad. En ningún caso, promoviendo políticas de integralidad, a través del ordenamiento territorial. Hoy día los instrumentos de política ambiental no son ni de 'comando y control' ni de 'mercado', sino una combinación al servicio de la gestión integral del territorio. Lo anterior se manifiesta a través de los distintos conflictos medio ambientales que hemos visto en los últimos años, éstos son en esencia conflictos territoriales, que no pueden ser resueltos a través del sistema de evaluación de impacto ambiental.

Por ello, creemos que es fundamental que este gobierno cumpla con su mandato y lleve a cabo la reforma institucional ambiental, ésta debe centrarse

en: la reforma institucional, el ordenamiento territorial, y políticas de gestión y manejo sustentable de los recursos naturales. Sin una reforma sustancial, no sólo continuarán los conflictos ambientales y se traspasarán las externalidades del crecimiento a los sectores más vulnerables, sino además no será viable un crecimiento económico basado en la explotación de recursos naturales.

¹³Por ello no sorprende que la Subsecretaria de Pesca no haya incorporado mecanismo de protección marina a la nueva ley de pesca, o esté tan atrasada en la regulación ambiental del sector acuícola; que la Conaf, prácticamente no fiscalice, y se vea inmiscuida en un escándalo por la entrega de planes de manejo fraudulentos; que el MinVU haya promovido la desafectación de los suelos agrícolas de la RM, así permitiendo el acceso a suelos más baratos, disminuyendo los costos de construcción de vivienda, pero seriamente afectando el desarrollo de una política urbana para la región.