



Nueva Institucionalidad Ambiental: El Ministerio del Medio Ambiente

Pablo Badenier Martínez (1)

17/08/2010

Política

Nueva Institucionalidad Ambiental: El Ministerio del Medio Ambiente

11/08/2010

Economía

La pobreza y la distribución del ingreso en Chile

09/08/2010

Sociedad

Exclusión social, delincuencia y barrios: Ir más allá del control del delito

04/08/2010

Sociedad

Clases medias y Estado en Chile contemporáneo Segunda Parte

30/07/2010

Economía

CASEN 2009, rompiendo el termómetro

30/07/2010

Economía

Pobreza y Desarrollo Social

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

I. Introducción

En este informe se describen las principales modificaciones que implica la implementación de una nueva institucionalidad ambiental para Chile, materializada a través de la publicación en enero pasado de la Ley 20.417, que crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. En esta primera parte, se analizarán las modificaciones que incorpora la existencia de un Ministerio de Medio Ambiente, para luego detallar las características y funciones del Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

De la misma manera, se consignan las principales consideraciones de las que fue objeto el Proyecto de Ley en el trámite legislativo, que significó la incorporación de un "Consejo de Ministros para la Sustentabilidad" y el compromiso del poder ejecutivo de implementar un Tribunal Ambiental y un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

En función de los diagnósticos coincidentes de distintos sectores políticos, que ya se expresaban en la campaña presidencial del año 2005, y que daban cuenta de la falta de jerarquía de las consideraciones ambientales frente a las políticas sectoriales que implementan los ministerios y servicios respectivos, y la necesidad de perfeccionar y complementar el marco legal vigente, se aprobó una ley que posibilita un arreglo institucional que distingue en el Ministerio del Medio Ambiente las atribuciones para la formulación e implementación de políticas, en el Servicio de Evaluación Ambiental la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y en la Superintendencia del Medio Ambiente la fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental.

II. Carencias y omisiones de la institucionalidad ambiental.

La idea de crear un Ministerio pareciera ser la piedra angular de la consolidación de toda institucionalidad. Y no es la excepción de la institucionalidad ambiental. Sin embargo, como veremos, la complejidad de una institucionalidad ambiental es mucho mayor ante la imposibilidad de soslayar la intersectorialidad del sistema público en materia ambiental.

La actual y conocida institucionalidad ambiental nace de la Ley General de Bases del Medio Ambiente (LGBMA) promulgada en 1994, y marca el inicio del desarrollo de los instrumentos de gestión ambiental, los que concentran buena parte de las políticas públicas que se implementan en la materia.

Dicha ley, tiene dos virtudes relevantes que trascienden a la actualización en cuestión y de seguro a futuras modificaciones.

Primero, reconoce la participación insustituible de un numeroso y variado conjunto de servicios públicos en la gestión ambiental que detentan facultades y competencias sectoriales en la administración y regulación de componentes ambientales, por tanto, reconoce en esta incipiente institucionalidad, una condición transversal en la gestión y en el marco normativo, por lo que establece en la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) la coordinación de dichos Servicios y en un cuerpo colegiado de Ministros, la dirección superior de las políticas ambientales.

Segundo, reconoce en los principios de gradualidad y realismo, que la institucionalidad que se implementa tendrá efectos en el mediano y largo plazo, y que el nivel de comprensión y atención del problema ambiental variará. El mensaje presidencial respectivo, señala que "en esta etapa del problema ambiental, de definiciones, diagnósticos y acciones coordinadas iniciales, debemos contar antes que nada, con un gran marco de referencia que sienta los criterios básicos y fundamentales que sustentarán las acciones futuras. Este es precisamente el objetivo del proyecto" (2). Valga tal reflexión, no sólo para las materias o componentes específicos que se norman y regulan -con un incremento importante de complejidad por los avances científicos y tecnológicos que la acompañan-, sino también para la propia institucionalidad.

Sin embargo, de no tener un correlato material en la gestión ambiental, ambos principios se desvirtúan, y en efecto, la capacidad coordinadora de una Comisión (CONAMA) será limitada y se aleja de la cultura organizacional del Estado, reacia a la cooperación interinstitucional y altamente jerarquizada. Por otra parte, no son pocos los Servicios Públicos y Ministerios con competencias ambientales que tienen un doble rol en cuanto a promover el desarrollo productivo de su sector e implementar al mismo tiempo, las regulaciones de dicho sector. Esta dualidad ha significado falta de coherencia y rigurosidad en la oportunidad de regular el crecimiento de determinados sectores o actividades productivas, inclinándose no pocas veces la balanza al crecimiento cuantitativo y no cualitativo de las actividades productivas.

Cabe agregar, que las definiciones y diagnósticos luego de 15 años han cambiado. El continuo y rápido crecimiento económico ha develado nuevas prioridades y riesgos, y la consecución del desarrollo sustentable, entendido como aquel técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable, no está asegurado en el largo plazo.

Nuestro proceso de desarrollo ha implicado una continua presión sobre los recursos naturales que tradicionalmente se explotan en los sectores mineros, silvoagropecuarios y pesqueros, a los cuales se han incorporado la explotación de nuevos recursos, todo esto en un marco regulatorio incompleto y de bases técnicas limitadas. Caso especial y en desarrollo, es la administración del recurso hídrico, que en determinadas zonas geográficas muestra signos inequívocos de agotamiento, sobreexplotación y eminentes conflictos por su utilización.

Cabe agregar, como ejemplos de insuficiencia institucional y carencia de instrumentos de política pública, el ataque frontal y efectivo a los procesos de contaminación atmosférica en grandes y medianas urbes, problema que persiste, se acrecienta y no existe mayor novedad en los instrumentos que se aplican para

su mitigación. De la misma manera, la planificación territorial, ha quedado restringida a un mero ordenamiento urbano, insuficiente para dirimir el mejor uso del territorio, identificar incompatibilidades y relevar la vocación territorial otorgada por los propios habitantes del territorio.

Para mayor abundamiento, y aumentar el nivel de confianza de este análisis, es relevante recordar parte del principal y más completo diagnóstico ambiental en Chile efectuado en el año 2005, a través del informe de evaluación de desempeño ambiental preparado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (3). Este informe concluye con 52 recomendaciones específicas y 3 consideraciones generales que el país debe tener en cuenta para mejorar su gestión ambiental. Entre estas últimas: aplicar sus políticas ambientales en forma cabal y eficiente, profundizar en la integración de las consideraciones ambientales en las decisiones económicas, sociales y sectoriales, y fortalecer su cooperación ambiental internacional.

En un certero análisis, el informe describe un nuevo diagnóstico que funda la necesidad de fortalecer nuestra institucionalidad ambiental, de implementar de manera eficiente los instrumentos vigentes y de mejorar y completar nuestro marco regulatorio. En las recomendaciones del informe, para la gestión de la biodiversidad, agua, aire y explotación de los recursos naturales, se observa una matriz común que puede ordenarse bajo tres criterios: necesidad de fortalecimiento institucional, consideraciones ambientales en las decisiones económicas, e integración de consideraciones ambientales y sociales.

El informe identifica reiteradamente la necesidad de fortalecimiento de las instituciones existentes a nivel nacional y regional y, en particular, sus capacidades de inspección, fiscalización y cumplimiento de las normas de su competencia. Es el caso de las normas de emisiones atmosféricas y las normas de calidad del aire y su monitoreo; las normas de emisión de efluentes, las normas de calidad para agua y la determinación de caudales ecológicos; revisar los acuerdos institucionales y legislativos para el manejo de la naturaleza y la diversidad biológica; y fortalecer los arreglos institucionales para el cumplimiento de tratados internacionales multilaterales y comerciales, entre otros.

Finalmente, en esta materia, el informe sugiere -diplomáticamente, por cierto- reformas institucionales como el establecimiento de un órgano de inspección ambiental. Una política de fiscalización de la normativa ambiental –señala el informe- basada sobre la coordinación de los órganos sectoriales de supervisión y control “no es la solución institucional más eficaz para asegurar su cumplimiento”.

Por su parte, las consideraciones ambientales en las decisiones económicas de los sectores productivos son claves. La agricultura, energía, transporte, turismo, industria e incluso, el sistema tributario, no pueden estar exentos de consideraciones ambientales. De ahí la necesidad de incorporar evaluaciones ambientales estratégicas a políticas, planes y programas públicos; realizar análisis económicos de las políticas con consecuencias en el medio ambiente; y fortalecer la planificación territorial incorporando el valor de la diversidad biológica, entre otras. El mismo valor y necesidad sugiere el informe, en cuanto incorporar instrumentos económicos en la gestión ambiental como nuevos cargos en caso de externalidades y la creación de mercados para profundizar el principio “el que contamina paga”.

Más difuso es el diagnóstico y las recomendaciones que se realizan en cuanto a analizar la debida integración que existe y debe existir entre consideraciones ambientales y sociales. Si bien es indudable el avance en cuanto a disminuir los niveles de pobreza y mejora del acceso a servicios básicos por parte de la población, se olvida de elementos fundamentales del desarrollo sustentable, como la equidad social y la aceptabilidad del uso del territorio, como también, la administración de los bienes públicos y los

recursos naturales. En tal sentido, el objeto de las políticas ambientales es procurar un mejoramiento continuo y equitativo de la calidad de vida de las personas, y que éstas puedan ser parte activa en las decisiones que se toman.

Por lo anterior, el informe analiza los mecanismos e instrumentos que existen para informar oportunamente a la ciudadanía. Se destaca la importancia que tiene el que las personas puedan tener acceso y ser partícipes de los procesos de dictación de normas, evaluaciones de impacto ambiental de proyectos, dictación de instrumentos de planificación territorial y la creación de políticas y planes en materias ambientales. Sin embargo, la evaluación sugiere perseverar y profundizar los actuales mecanismos de participación y mejorar la información disponible para la toma de decisiones a través de indicadores ambientales, informes ambientales y un plan nacional de educación ambiental. En fin, un sistema nacional de gestión ambiental sujeto a la rendición de cuentas.

III. El Ministerio del Medio Ambiente y la consolidación del modelo institucional.

Antes de analizar la modificación institucional y su marco normativo, cabe hacer la precisión de la envergadura de la reforma, que sugiere modificaciones de consideración, en las tres dimensiones de las materias ambientales mencionadas, a saber, definiciones de políticas y normas ambientales, la gestión de los instrumentos de gestión ambiental y la fiscalización del cumplimiento de la regulación.

Muchos advertimos la dificultad de aprobar un proyecto de ley de tales características antes de Marzo del 2010, o que existiera el consenso necesario antes y durante su tramitación legislativa. Pues bien, que duda cabe que la política es el arte de lo posible: se lograron los consensos necesarios, se realizaron modificaciones de consideración en el trámite legislativo y quedó pendiente el nuevo compromiso de completar y complementar la presente institucionalidad con la creación del Tribunal Ambiental, el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y, la elaboración y dictación de un importante número de reglamentos para materializar la nueva institucionalidad, que será parte de lo que conoceremos como las controversias entre problemas de diseño o implementación. ¿Le suena familiar?

La discusión sobre tener un Ministerio o una instancia coordinadora (tipo Comisión) de la transversalidad de la gestión pública ambiental es de larga data. La experiencia de los países con mayor éxito en materias ambientales es tener un Ministerio de Medio Ambiente. De esta manera, han resuelto el eventual trade off entre potencia política de un organismo de mayor jerarquía, frente al riesgo de desentendimiento total o parcial de las competencias ambientales que detentan los otros ministerios o servicios sectoriales.

En dicha discusión, el mensaje presidencial respectivo que acompañó al proyecto de ley no estuvo ausente. Junto con manifestar la importancia de las instituciones para la gobernabilidad y el resguardo efectivo del estado de derecho, se explicita como circunstancia conocida, que la mayoría de los países que tienen Ministerio de Medio Ambiente comenzaron con modelos de coordinación intersectorial. Sin embargo, señala el mensaje que "cualquiera sea el modelo, el desafío de las autoridades ambientales en el mundo es abordar la transversalidad. Contrariamente a lo que se cree, no se abandona por un modelo ministerial; por lo menos, no lo ha realizado ningún país del mundo que muestre buenos resultados ambientales" (4).

La mayor expresión de este modelo ministerial en el proyecto de ley, fue la eliminación del Consejo Directivo de la CONAMA (o llamado consejo de ministros de CONAMA) consagrado en la ley 19.300 como instancia de dirección superior de la Comisión. Las facultades de dicho cuerpo colegiado eran, entre otras; proponer al Presidente de la República proyectos de ley y actos administrativos relativos a materias ambientales;

velar por el cumplimiento de los acuerdos y políticas establecidos por la Comisión; aprobar el programa anual de actividades y el proyecto de presupuesto de la Comisión y sus modificaciones; conocer y sancionar los recursos de reclamación interpuestos por los titulares de proyectos en los Estudios de Impacto Ambiental y; aprobar las políticas, planes y normas ambientales que proponga la Comisión. Todas estas facultades pasarían a formar parte, en lo sustantivo, según el proyecto, de las funciones propias del Ministerio del Medio Ambiente.

La única función que el proyecto deja en manos de un "Consejo de Ministros", es la vista y resolución de los recursos de reclamación que se presenten por la evaluación de un Estudio de Impacto Ambiental, quizás la más intrascendente de las funciones del antiguo Consejo Directivo, y que no se condice con el propósito de no confundir decisiones técnicas con decisiones políticas propias de un cuerpo colegiado de Ministros.

En esta materia, se observa una importante modificación en el trámite legislativo. Si bien el proyecto de ley eliminaba la instancia de un cuerpo colegiado constituido por ministros, la ley 20.417, incorpora el llamado "Consejo de Ministros para la Sustentabilidad", presidido por el Ministro de Medio Ambiente y compuesto por los Ministros de Agricultura, Hacienda, Salud, Economía, Energía, Obras Públicas, Vivienda, Transporte, Minería y Planificación, que complementará las funciones asignadas al Ministerio del Medio Ambiente, y que es consustancial a la articulación y coordinación de políticas públicas transversales.

La relación entre Ministerio del Medio Ambiente y Consejo de Ministros para la Sustentabilidad establece, por ejemplo, que el Ministerio de Medio Ambiente propondrá las políticas ambientales y el Consejo de Ministros propondrá las políticas para el manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales; el Ministerio propondrá las políticas y supervigilará el Sistema de Áreas Protegidas y el Consejo de Ministros propondrá la creación de áreas protegidas; mientras el Ministerio del Medio Ambiente sólo colaborará con los Ministerios sectoriales en la formulación de los criterios ambientales que incorporarán en la elaboración de sus planes y programas, por lo que será el Consejo de Ministros quien propondrá al Presidente de la República los criterios de sustentabilidad que introducirán las políticas y planificación de cada Ministerio. Igual caso sucederá con los planes, políticas y programas sujetos de evaluación ambiental estratégica.

Por lo anterior, implícitamente se reconoce en asuntos sustantivos, la dirección superior del Ministerio del Medio Ambiente en el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, de una manera similar a como lo consignaba la ya actualizada Ley de Bases Generales del Medio Ambiente y nuevamente, el éxito del modelo aprobado, dependerá de la real participación de los ministerios y ministros en el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.

- (1) Biólogo Marino de la Universidad de Valparaíso y Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Investigador Asociado CED. Ex Director de la CONAMA Metropolitana.
- (2) Mensaje del Presidente de la República con que se envió al Congreso Nacional el proyecto de ley de Bases del Medio Ambiente (Mensaje N°387-324, del 14 de Septiembre 1992)
- (3) Evaluaciones del desempeño ambiental Chile. CEPAL/OECD, 2005.
- (4) Mensaje de la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (Mensaje N° 352-356, del 5 de Junio del 2008).