

SEMINARIO: "INSTRUMENTOS Y ESTRATEGIAS DE FINANCIAMIENTO PARA LA POLITICA AMBIENTAL CHILENA"

Auspicio:

Agencia de Cooperación Técnica Alemana, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), GmbH.

Participan:

Secretaría Técnica de la Comisión Nacional del Medio Ambiente
División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Bienes Nacionales
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior
División de Desarrollo Regional, Ministerio de Planificación y Cooperación

Tema 3: Desarrollo regional, descentralización y política ambiental

DESCENTRALIZACION Y MEDIO AMBIENTE: Notas para un debate actual sobre políticas

Sergio Galilea

Subsecretaría de Desarrollo
Regional y Administrativo

Lugar:

Sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Fecha:

Santiago, 7 y 8 de mayo de 1991

DESCENTRALIZACION Y MEDIO AMBIENTE: Notas para un debate actual sobre políticas

1. La descentralización en el centro del ordenamiento institucional y territorial del país

La descentralización constituye el proceso al que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo ha dedicado su principal esfuerzo desde Marzo de 1990 e implica la realización de las siguientes acciones: *mejora de la gestión democrática de las Instituciones (especialmente Municipalidades); *transferencia efectiva y eficaz de competencias a Regiones y Comunas; *eficiente gestión de recursos que se efectúa principalmente a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y los Programas Sociales Descentralizados; y *la modernización del aparato público a través de la informatización, capacitación y las diversas adecuaciones jurídico-institucionales.

Dichas acciones se han llevado a cabo simultáneamente y buscan generar una mayor auto-confianza, y reconocimiento ciudadano de las entidades regionales, provinciales y comunales. Se trata de un proceso progresivo en el que se vayan superando dificultades e implantando innovaciones que sean el cimiento sólido de un sistema institucional que busca enfrentar y resolver problemas allí donde se producen, que defiende ese principio como parte de la democracia política y de la eficiencia en la gestión pública y que prepara al país para enfrentar adecuadamente los desafíos relevantes del tiempo actual y venidero.

La democratización de las instituciones es un principio capital. Se debe permitir que sea la voluntad ciudadana, plenamente informada y conciente, en comicios que garanticen los derechos de todos y con la adecuada proporcionalidad de representaciones, la que elija a los Alcaldes de todas las comunas del país, modificando el actual mecanismo de elección vía terna del CODECO que nombra el COREDE. A tal efecto se presentó en Mayo de 1990, al Congreso Nacional la reforma constitucional correspondiente, a la que deberá seguir la modificación de la respectiva Ley Orgánica de Municipalidades. En dichas propuestas se afianza la autonomía municipal, se amplían las competencias locales hacia nuevos problemas

de la sociedad moderna y se busca por sobretodo legitimar democráticamente la estructura del poder municipal a través del Alcalde y de un Concejo Comunal electo bajo modalidad proporcional. A ello se adiciona un Consejo Económico Social de carácter participativo, con énfasis en la representación vecinal.

Complementariamente el Gobierno ha presentado una modificación a la Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Vecinales destinada a dotar a esas instancias de mayores capacidades y recursos. Además, en Abril del presente año, se envió al trámite legislativo correspondiente, un conjunto de modificaciones constitucionales relativas al sistema de Gobierno Regional. Sin alterar el carácter unitario del Estado Chileno y la designación de los Intendentes Regionales por parte del Señor Presidente de la República, se establece la plena capacidad jurídica del Gobierno Regional y se reconoce la existencia de un patrimonio regional. Se señala también la necesidad de democratizar el Consejo Regional de Desarrollo y diseñar instituciones adecuadas para una participación eficaz de la ciudadanía. Se fortalece y amplía el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y se regulan Convenios de Programación entre los Gobiernos Regionales y los Ministerios, con lo que se está dotando de recursos efectivos y adecuados el proceso descentralizador. Estas reformas respaldan una descentralización gradual y progresiva, de clara impronta democratizadora y que impulse adicionalmente una modernización pública adecuada a los problemas severos que enfrenta la sociedad chilena.

Existe alta probabilidad de aprobación para estas reformas constitucionales y legales, las que han recogido observaciones de un amplio espectro político y social del país. Con todo, la modalidad electoral municipal sigue siendo la cuestión clave del consenso para estas reformas.

Durante este periodo el Gobierno ha adoptado medidas administrativas para reforzar y fortalecer las instancias territoriales en el país. Aún sin las competencias y los recursos que la reforma implicará, existen hoy Intendencias Regionales que operan eficazmente, que manejan más eficientemente sus recursos y que convocan a la ciudadanía en el enfrentamiento de sus problemas básicos. El mayor impulso para las modificaciones

constitucionales, legales y reglamentarias en materia regional y comunal es precisamente una práctica descentralizadora y una voluntad conjunta entre Gobiernos locales y ciudadanía en la resolución de sus problemas. El Gobierno ha comprometido esfuerzos aún pendientes en materia de desconcentración, de capacitación y fortalecimiento de la capacidad profesional y técnica regional, provincial y comunal y ha buscado desburocratizar la acción gubernamental transfiriendo variadas competencias administrativas a las regiones. Adicionalmente, ha buscado perfeccionar la descentralización de los servicios de educación y salud primarios evitando la reversión hacia anacrónicos esquemas centralizados.

Las reformas y la práctica gubernamental y social habrá de plasmar en los años venideros una descentralización progresiva, realista y específica, fundados en que ésta es una tarea indispensable para el país y que concita un extenso consenso ciudadano.

En el específico ámbito municipal el Gobierno no sólo ha respetado la autonomía municipal sino que ha buscado afianzarla en la propuesta de reforma para su democratización. Diversas coyunturas han establecido una merma en el monto de recursos que en 1990 se obtuvieron en el Fondo Común Municipal en relación a los cálculos previos. No obstante, a través de la expansión de los programas de Mejoramiento Urbano y de Mejoramiento de Barrios, como de acciones compensatorias para enfrentar adecuadamente los déficit de salud y educación y de un importante beneficio comunal a través del FNDR, se ha más que compensado la merma señalada y se ha orientado buena parte de estos recursos a actividades de inversión que directamente mejoran la calidad de vida de la población más pobre del país. La distribución de todos estos recursos e incluso el 10% de asignación especial del Fondo Común Municipal han estado siempre regidos por criterios objetivos, evitando a toda costa las decisiones discrecionales.

En materia de recursos se destaca: *la acción del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), con el mayor nivel de eficiencia en el gasto desde su nacimiento; *el importante incremento del programa de Mejoramiento de Barrios, que con recursos de la reforma tributaria inició en 1990 soluciones básicas de saneamiento por un

volumen superior a las 20.000; *la reinstauración del Programa de Mejoramiento Urbano que estaba discontinuado en el presupuesto inicial de 1990, y *la eficaz administración del Fondo Común Municipal y de los recursos especiales destinados a paliar los déficit en educación y salud. Esta política de recursos ha priorizado la inversión hacia los sectores más pobres de la población y especialmente en el caso del FNDR a los pobres rurales y que viven en condiciones aisladas. En cada uno de los programas se ha mejorado la eficiencia de los procedimientos y la transformación de las demandas sociales en carpetas de proyectos bien establecidas. Adicionalmente se ha ido descentralizando la gestión de estos programas, mejorando la adecuada percepción de las necesidades, afianzando las instancias regionales y haciendo posible un eficaz monitoreo de la realización de los proyectos.

Todo lo anterior requiere una adecuada modernización del aparato público para ajustar su gestión a estas demandas de descentralización. Ello se ha efectuado en el análisis y proposiciones destinadas a transferir competencias reglamentarias a regiones y comunas, evitando la duplicidad de esfuerzos institucionales, generando comités de trabajo en infraestructura, desarrollo productivo e inversión social en todas las regiones del país.

Especial importancia tiene la informatización y la capacitación del personal profesional, técnico y administrativo del aparato público, poniendo énfasis en las estructuras regionales. En materia de informática se ha buscado uniformar sistemas y reemplazar procesos y funciones, poniéndolas al servicio directo del usuario y acercándolo a las instancias gubernamentales. En lo referido a capacitación se han efectuado esfuerzos en distintas líneas, la más de las veces con el apoyo de mecanismos de cooperación internacional por la dramática insuficiencia de recursos. Se trata de reforzar la capacidad del sector público para hacerlo ágil, eficaz y crecientemente profesional.

Democratización de las instituciones territoriales, transferencias de competencias y recursos a las regiones, distribución de recursos mediante criterios objetivos y no discriminatorios y un Sector Público moderno capaz e informatizado son las tareas centrales del proceso descentralizador en esta fase.

2. La descentralización y la cuestión ambiental

En el contexto de descentralización señalado es importante recuperar un rol principal para la cuestión ambiental. Las razones para ello son de variada naturaleza y apuntan a reivindicar al ecosistema natural como una ventaja clave de las regiones para un desarrollo posible. Al mismo tiempo las opciones de desarrollo concretas a las que asistimos en regiones lesionan o pueden lesionar los equilibrios ecosistémicos fundamentales y desde ese punto de vista se hace imprescindible asumir una conducta consistente con las pautas del desarrollo autosustentado.

No es tarea fácil, regionalmente hablando, puesto que salvo en casos particularmente críticos la conciencia ambiental regional es menor, fruto de la escasez relativa de oportunidades productivas en regiones (y particularmente en las regiones pobres), lo que ha conducido a contemplar someramente (o no contemplar) los efectos ecológicos de las formas de explotación productivas. El mapa de problemática ambiental recientemente confeccionado en la P. Universidad Católica de Chile dá cuenta pormenorizadamente de esta realidad.

Hay varios niveles en los que se vinculan la idea de la descentralización como política estratégica y la cuestión ambiental. Desde un punto de vista más conceptual y genérico es evidente que el reducir (en el sentido de pormenorizar espacialmente) la unidad del análisis nos conducirá inevitablemente a una pormenorización de análisis ambiental particularmente útil para la detección de problemas y el enfrentamiento y definición de soluciones adecuadas. Una descentralización eficaz (en el marco progresivo y paulatino en el que se la ha definido) deberá llevar también a disminuir la correlación mayoritaria que la opinión pública y los especialistas efectúan entre metropolización y deterioro ambiental y se habrá de iniciar una asociación más fuerte hacia las diferentes realidades regionales del país, las que "padecen" de problemas ambientales de un muy amplio espectro y de tanta o más gravedad que la congestión y la contaminación en Santiago.

Las reformas institucionales que se propician (a nivel municipal como regional) constituyen también aspectos bastante claves de la relación anotada. En la propuesta

de nueva ley orgánica se ha reconocido un rol explícito de las Municipalidades hacia la tarea ambiental, lo que constituye el inicio de una versión institucional de lo ambiental desde la unidad administrativo-institucional básica, con todo su correlato hacia la pormenorización de problemas y a las formas de favorecer la participación ciudadana. Esta escala ambiental local, sin embargo, contrasta con la actual estructura municipal (especialmente en el ámbito rural) en donde las demandas problemáticas de la población exceden bastante las capacidades institucionales. Este desafío institucional, entre otros factores, lleva a rescatar la escala provincial (como figura intercomunal o ya sea como respaldo a la vieja pero vigente escala provincial en el país) y la escala regional (que es la más afianzada en su categoría institucional legal y de manejo y gestión de recursos) en las reformas ya señaladas. El Gobierno regional, en consecuencia, aparecería entonces como una instancia particularmente atractiva para el conocimiento ambiental pormenorizado, para el análisis de soluciones, para la puesta en práctica de acciones y para su monitoreo. Desde allí y contando con las escalas provincial y municipal, es posible captar con precisión una política ambiental capaz de discriminar adecuadamente entre problemáticas regionalmente distintas.

Los problemas relativos a los recursos de inversión pública son indispensables de analizar en la perspectiva ambiental de naturaleza "descentralizada". Allí tenemos a lo menos las siguientes consideraciones.

- a) El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) constituye un vehículo eventualmente eficaz para efectuar una buena cantidad de proyectos ambientales y para someter los proyectos de inversión pública a un test ambiental regionalmente adecuado. La práctica actual del FNDR ha sido reivindicada como positiva por el conjunto de sectores del país y posee en consecuencia un sólido prestigio regional y de hecho se hace una asociación total entre FNDR y "recursos regionales". Una lectura acuciosa de la destinación de estos recursos a proyectos específicos (las que son efectuadas por las respectivas Intendencias Regionales y requieren la ratificación del Consejo Regional de Desarrollo, COREDE) nos muestra un razonable número de proyectos que podemos caracterizar como "ambientales"

(educación ambiental, diagnóstico de problemas vinculados a recursos naturales y/o a deterioros ambientales específicos, etc.), aún cuando el financiamiento de dichos proyectos tenga que hacerse por la vía del denominado FNDR-Tradicional, dado que el Contrato de Préstamo con el BID no hace dichas inversiones elegibles. Finalmente, debe destacarse que dicho Contrato de Préstamo establece condiciones ambientales para los proyectos, estableciéndose una forma elemental de test ambiental para inversiones locales. Ello es especialmente importante para casos de proyectos de saneamiento como para proyectos de vialidad rural. Existe la voluntad de avanzar fuertemente en las líneas señaladas con más proyectos propiamente ambientales como con una evaluación ambiental de mayor significación.

- b) La posibilidad de recursos adicionales por la vía de las Patentes (principalmente mineras) que constituyen derechos por la puesta en marcha de actividades extractivas, especialmente relativas a recursos no-renovables. Se ha avanzado en el diseño del beneficio regional (eventualmente a través del mecanismo FNDR) de dichos recursos, para las regiones en donde se produce la explotación. Si se opta como se ha sugerido, en las patentes mineras, ello incrementará significativamente los recursos propios en las regiones principalmente del Norte y ampliará la elegibilidad de proyectos hacia áreas directamente ambientales y/o de efectos ambientales fundamentales.

- c) El proyecto de reforma constitucional regional también considera la puesta en práctica de un mecanismo de coordinación ministerial-regional que son los Convenios de Programación para las inversiones de corto y mediano plazo. La idea es establecer acuerdos negociados regionalmente para la inversión pública regionalizable, lo que implique aumentar la esfera decisional "regional" en materia de recursos (la que con el FNDR llega en la actualidad a cerca de un 17% de la inversión pública regionalizable). En la medida que este mecanismo de programación regional se vaya poniendo en práctica, volúmenes muy significativos de inversión pública se decidirán regionalmente, lo que hace posible la incorporación de la dimensión ambiental más pormenorizadamente.

Conviene también referir el FNDR como una instancia particularmente útil para la canalización de líneas de proyectos y/o programas de naturaleza directamente ambiental, especialmente porque el nivel decisonal es el propiamente regional, porque existe una institucionalidad establecida que incluye la plena integración al Banco Integrado de Proyectos (BIP) que maneja MIDEPLAN y por la aceptación social-regional al referido mecanismo. Lo más importante es que la eventual existencia de Fondos Ambientales Regionales no requerirían de una "nueva institucionalidad", sino que aprovechando el actual FNDR permitirían concentrar los esfuerzos institucionales en la preparación y evaluación de impacto ambiental de los eventuales proyectos.

Las referencias institucionales son inevitables, especialmente porque en el país la "cuestión ambiental" se encuentra en distintos frentes institucionales. La idea de un Ministerio y/o de una Comisión Nacional del Medio Ambiente nos parecen adecuadas, incluso en su simultaneidad que acentúa un Ministerio ejecutorial y una instancia necesariamente coordinadora de esfuerzos interministeriales. El acento, sin embargo, queremos ponerlo en la descentralización dentro de ese esfuerzo de institucionalización. Sostenemos que la propia naturaleza de la problemática ambiental (tan territorialmente específica, tan particular) como la existencia de una institucionalidad regional y local en proceso de fortalecimiento conducen a visualizar la institucionalidad ambiental con clara expresión territorial. La ubicación de una Oficina de Análisis e Impacto Ambiental en la Intendencia Regional, o de un Programa Ambiental que opere a ese nivel expresaría la jerarquía real por la cuestión ambiental que la institucionalidad regional le asigna. Aún cuando, como es natural y consistente, puedan operar con el Secretariado Técnico del SEREMI de Bienes Nacionales y con la réplica regional de una instancia coordinadora del tipo de la CONAMA en el nivel regional. Lo interesante es que existiendo una voluntad en pro de la descentralización, la "ubicación" de la temática ambiental regional sea al nivel de la máxima decisión política. Ello jerarquizará la temática ambiental en el nivel regional y hará caminar más "acompañadamente" dos cuestiones innovativas en la gestión gubernamental, privada y social en el país, la descentralización y el desarrollo ambientalmente sustentable.