
gestión pública

La gestión pública en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: aproximación a través del caso ambiental

Rodrigo Núñez

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)

Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional

Santiago de Chile, octubre de 2003

Este documento fue preparado por el alumno Rodrigo Núñez, de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile, en el marco de su práctica profesional. Esta práctica se llevó a cabo en el año 2002, bajo la supervisión de Luis Lira e Iván Silva, funcionario y Director, respectivamente, de la Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8827

ISSN electrónico 1680-8835

ISBN: 92-1-322261-0

LC/L.1987-P

LC/IP/L.233

Nº de venta: S.03.II.G.148

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Objetivos	7
II. El enfoque sistémico aplicado al sector público ambiental en la Región Metropolitana de Santiago	9
A. El comando regulador.....	10
B. Insumos.....	11
C. El proceso de transformación o caja negra.....	12
D. Salidas.....	23
E. Retroalimentación.....	23
III. Conclusiones	25
IV. Recomendaciones	27
Bibliografía	29
Anexos	31
Anexo 1 Funciones del Consejo Directivo de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (LBMA)	33
Anexo 2 Funciones del Director Ejecutivo de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (LBMA)	34
Anexo 3 Organigrama de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).....	35
Serie Gestión pública: números publicados	37

Índice de cuadros

Cuadro 1 Gastos incurridos en la descontaminación de la Región Metropolitana de Santiago	11
Cuadro 2 Resumen del Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA)	15

Índice de gráficos

Gráfico 1	El sistema y sus partes	10
Gráfico 2	Organigrama de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)	14
Gráfico 3	Instituciones responsables (distribución de las medidas)	17
Gráfico 4	Diagrama de órganos componentes del Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA) y sus funciones (proceso de transformación del sector)	17
Gráfico 5	Esquema de la teoría general de sistemas aplicada al sector público ambiental en la Región Metropolitana de Santiago	28

Resumen

En este documento se propone analizar el funcionamiento de la gestión pública en una región tan compleja como la Metropolitana de Santiago. Para esto, se optó por utilizar el enfoque sistémico, aplicándolo a una expresión concreta de política pública —en el ámbito de la gestión pública ambiental— específicamente, al Plan de Prevención y Descontaminación Ambiental (PPDA) de la Región Metropolitana.

El análisis del funcionamiento institucional en el contexto del proceso de transformación del sistema permitió destacar algunos de los factores que más han dificultado el buen desempeño de este componente de la gestión ambiental en la Región Metropolitana. Entre esos factores, se observan, la tensión político-técnica, donde se anteponen intereses de gobierno de corto plazo a políticas y planes que requieren permanencia en el tiempo; la gestión burocrática, relacionada con problemas de coordinación y dirección en una estructura compuesta por una multiplicidad de organismos y, la insuficiente descentralización y participación, en el sentido de que la planificación adoptada es muy vertical (de arriba hacia abajo), lo que dificulta el éxito de medidas no consensuadas e internalizadas por la ciudadanía.

Las situaciones analizadas llevan a la formulación de recomendaciones. Entre ellas, se considera necesario dar una nueva mirada a la estructura del gobierno y de la administración en todos sus niveles, en virtud de los procesos de descentralización y desconcentración que ha habido, tomando medidas respecto de

centralizar o desagregar la función de planificación para un nivel territorial determinado. También se recomienda descentralizar y lograr más participación de los ciudadanos en las decisiones públicas en general y, específicamente, en el tema ambiental, lo que les permitiría alcanzar mayores niveles de conciencia para incorporarse decididamente y con resultados positivos en los asuntos públicos.

I. Objetivos

El objetivo general de este trabajo es contribuir con recomendaciones tendientes al mejoramiento de la gestión pública en la región metropolitana, de modo que las instituciones que intervienen en ésta funcionen más eficazmente y permitan alcanzar el desarrollo económico, social y político de la región y del país.

El objetivo específico es revisar y exponer, claramente para el lector, la situación de la gestión ambiental, en el tema de la contaminación atmosférica en la Región Metropolitana.

El motivo que llevó a realizar este trabajo nació de observar el funcionamiento de la administración pública en la Región Metropolitana de Santiago, el que aparece como complejo y en ocasiones dificultoso e intrincado. Nace entonces, la inquietud de estudiarlo e intentar describir el aparato político-administrativo de esta región.

La Región Metropolitana concentra parte importante de los grupos económicos de país, la mayor cantidad de empresas, actividades culturales, investigación científica, decisiones políticas, genera el mayor aporte al producto interno bruto de la nación y además posee la mega ciudad de Santiago, que por su carácter estratégico y por la cantidad de ciudadanos que alberga debe ser gobernada y administrada eficaz y eficientemente.

Dado lo anterior, llama fuertemente la atención lo que se señala en la Estrategia de Desarrollo de la Región Metropolitana de Santiago (2000-2006):

“El diagnóstico realizado en este eje, indica que los temas más relevantes corresponden a la invisibilidad del Gobierno Regional y al bajo perfil del Intendente como su autoridad máxima, débil coordinación de los servicios, particularmente en la acción de los territorios y utilización inefectiva de los instrumentos de gestión disponibles...”

“Uno de los grandes obstáculos... es la coexistencia supuesta de autoridades del nivel central, regional y local en un territorio complejo... En este sentido, la responsabilidad social en materia de gobernabilidad plantea el desafío de modernizar la gestión pública regional...”

Las líneas que se presentan en el párrafo anterior abren una puerta al debate sobre el funcionamiento del “aparato” de gestión pública en la región que debe ser llevado a cabo con más profundidad y seriedad, y que quizá signifique reformas más fuertes que las que se han llevado a cabo en los últimos años en este ámbito. Para poder cumplir con el objetivo de este trabajo específico, se plantea la siguiente hipótesis:

Es posible demostrar la existencia de problemas importantes de coordinación, y de vacíos en temas de gobierno y administración, entre los distintos niveles que intervienen en estos procesos. Así como también, verificar si existe duplicidad de funciones, ya sea por lo indefinido de las normas jurídicas existentes o por que no ha habido un nivel adecuado de descentralización en la región.

Para comprobar este supuesto se analizará, como ya se dijo, un subsector del sector público de la Región Metropolitana, éste es el sector ambiental, básicamente centrándose en su gestión pública y utilizando el enfoque de la Teoría General de Sistemas, de modo que se pueda comprender mejor su funcionamiento y lograr detectar deficiencias, conflictos, generar algunas recomendaciones y, en lo posible, sugerir vías de solución.

II. El enfoque sistémico aplicado al sector público ambiental en la Región Metropolitana de Santiago

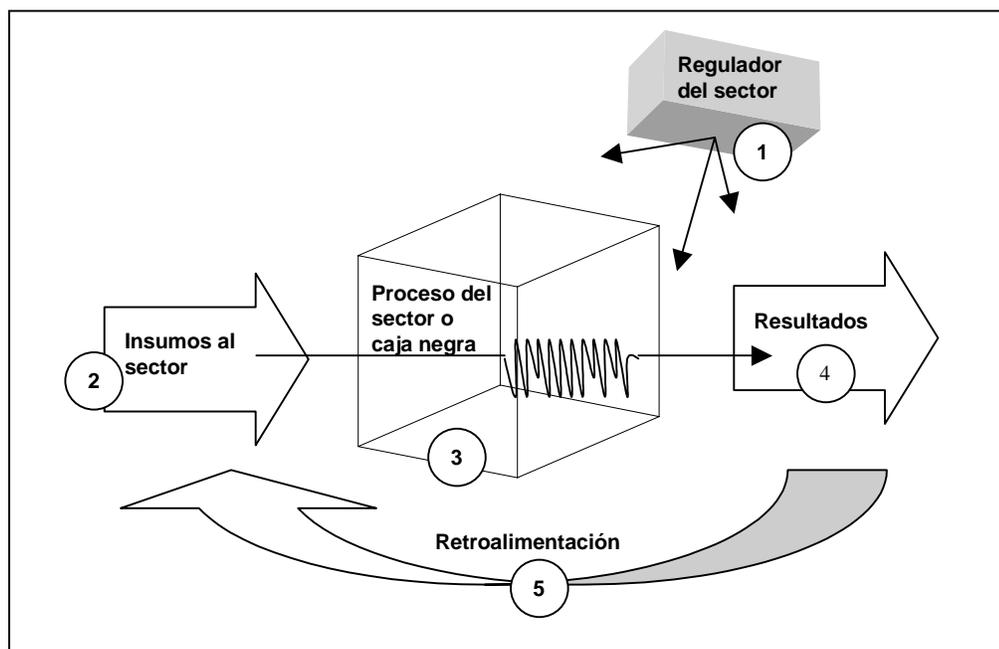
Aplicar el enfoque de la Teoría General de Sistemas al sector público ambiental requiere definir cuales serán los componentes que se insertan en el sistema. Hay componentes que afectan e intervienen (son los que se denominan insumos) o regulan (elemento regulador del sistema) a lo que se denomina el “proceso de transformación del sector”; los dos primeros elementos señalados pueden ser llamados exógenos, por el hecho de que son acciones de actores o actores que pertenecen a otros sistemas o su pertenencia al sistema no es exclusiva, por lo que se encuentran muy cerca al límite de éste. A modo de ejemplo se puede citar el de los legisladores, quienes forman parte del sistema legislativo, participan activamente en el sistema político, pero sus acciones y productos (normas legales) también son insumos para este sistema. De todas formas funcionan e intervienen en el sistema y por lo tanto en el sector. Por otro lado, se puede visualizar la “caja negra” que es donde se realiza el proceso de transformación, el que tiene orden, relaciones y también disfunciones. Recibe los insumos ya señalados, se encuentra regulado y finalmente generará una serie de resultados.

Respecto al elemento regulador, es importante destacar su función dentro del sistema: incide en la definición de los elementos que conforman las partes de éste. En este sentido la naturaleza del

comando regulador no es normativa-jurídica, no obliga ni regula necesariamente, tampoco es un actor que dirige el sistema, sino que se entiende como el elemento que acota el sistema, que permite darle límites claros, hecho que hace que el sistema pueda ser tal. Si es muy cerrado no interactúa, no recibe insumos, ni genera productos, por ende no existe sistema. De ser extremadamente abierto, simplemente cualquier elemento tendría cabida, lo que es disfuncional a la vida del sistema que se hace extremadamente permeable, y finalmente desaparece, no es distinguible del entorno. No es posible estudiar sus componentes.

Antes de iniciar una revisión mas profunda, será útil conocer las partes de un sistema y de esta forma luego poder incorporar los elementos del sector en este diseño.

Gráfico 1
EL SISTEMA Y SUS PARTES



Fuente: Elaboración del autor.

A. El comando regulador

Es una parte clave en el sistema. En primer lugar, como elemento regulador se ha seleccionado a la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente (LBMA), ya que da el marco legal general para el tema ambiental, pero porque define y crea la institucionalidad ambiental que realiza gran parte de las funciones relacionadas con el Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica, (PPDA) en cuanto realiza funciones de diseño, gestión, ejecución, coordinación etc. Ésta es la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), “...CONAMA ha asumido decididamente su liderazgo en el diseño y ejecución del PPDA” (O’Ryan y Larraguibel, 2000).

Por otro lado, la determinación del PPDA como el otro elemento regulador de este sistema, se debió a que corresponde a una expresión concreta de política pública a nivel regional en materia ambiental, más específicamente de contaminación atmosférica, ya que era necesario delimitar los elementos que integrarían el sistema. Al integrar —por ejemplo— otros instrumentos de gestión

ambiental que prescribe la ley, y por lo tanto, agregarlos, el sistema sigue siendo definido, estudiado y analizable, pero aumenta en forma considerable su complejidad. El fundamento para no hacer esto último es el escaso tiempo que se dispondría para este tipo de análisis más integral, que significa más actores y relaciones más complejas.

B. Insumos

Al hablar de insumos nos referimos a la corriente de entrada que permite que el sector ambiental logre funcionar. Tiene repercusiones en el proceso, pudiendo influir en forma sustancial en los resultados.

(i) Recursos financieros

Uno de los insumos que permite el adecuado funcionamiento del sector es el financiamiento. En este caso para que se pueda lograr algún nivel de transformación, considerando las políticas y el PPDA, (elementos reguladores del sistema) se necesita de un aporte que puede ser integrado vía presupuesto público u otro tipo de aporte.

El cuadro 1 es una estimación realizada por la auditoría al PPDA. Quienes realizaron esta auditoría reconocen que no saben con certeza si las cifras obtenidas corresponden a los montos realmente gastados. La finalidad de presentar cifras preliminares es reflejar la magnitud de los gastos asociados con las actividades de descontaminación de la ciudad.

Cuadro 1
GASTOS INCURRIDOS EN LA
DESCONTAMINACIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO
(Miles de pesos por año)

Ítem	Gasto
Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA), (x 1998/2000) ^a	1.900.000
Programa de Control de Emisión de Fuentes Fijas (PROCEFF), (x 1997/1999) ^b	450.000
Programa de vigilancia de calidad del aire ^a	250.000
Ministerio de Transporte, Departamento de Fiscalización ^a	1.100.000
Subtotal gastos estatales directos para la descontaminación de la RM ^c	3.700.000
Donaciones de gobiernos extranjeros ^d	1.200.000
Total ^e	4.900.000

Fuente: Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Auditoría 2000.

^a Contactos con la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).

^b Ley de Presupuesto sector público, servicios de salud.

^c No se incluyen los costos de: vigilancia de salud ni de inspección y programa de mantenimiento de vehículos.

^d Se incluyen donaciones de Japón, Alemania, Holanda y Suecia.

^e Equivalente a US\$ 9,500 a una tasa de: US\$ 1 = \$ 515.-

El recurso financiero que ingresa y nutre al sector tiene algunas características: En primer lugar es sectorial, es decir, cada uno de los organismos públicos que participan en el plan contemplan o deben contemplar recursos para el desarrollo de sus actividades. En segundo lugar, el PPDA recibe insumos que provienen desde el extranjero, por lo que no son entregados vía presupuesto público. Por último, la auditoría estimó que los gastos asociados a la descontaminación atmosférica en la región bordean los US\$ 2 *per cápita*, cifra tres a cuatro veces inferior a lo necesario.

(ii) Recursos humanos

Otro insumo al sector es el recurso humano, éste corresponde a todas las personas que intervienen en el proceso de elaboración, ejecución, fiscalización y evaluación. Es difícil lograr establecer una cifra exacta acerca de las personas que participan en el PPDA, fundamentalmente porque además del personal de CONAMA, intervienen personas que corresponden a la dotación de ministerios, servicios públicos o municipalidades.

iii) Demandas de la ciudadanía

Un tercer insumo son las demandas de la ciudadanía. Un aspecto que no puede dejarse de lado al analizar la gestión de cualquier órgano del sector público, son las demandas que las personas manifiestan al sector, generando distintas repercusiones e impactos. En este sentido, hay que tomar en cuenta que hay sectores de la sociedad más organizados o grupos de empresarios que toman la forma de “grupos de presión” cuya finalidad es influir en las políticas y decisiones de los actores públicos, de tal forma que reciban beneficios relacionados con sus intereses. Se puede observar que específicamente en el tema de la gestión del medio ambiente se da una situación de intereses ciudadanos contrapuestos. Por un lado, los sectores empresariales y económicos que pugnan por una mayor liberalización de las normas ambientales más estrictas o aquellas que perjudican el desarrollo de sus actividades, por ejemplo aumentando sus costos. En la otra cara de la moneda se encuentran grupos organizados de ciudadanos que desean hacer valer sus derechos constitucionales de “vivir en un medio ambiente libre de contaminación” (artículo 19, N° 8, de la Constitución Política del Estado), derecho que permite la utilización del Recurso de Protección (artículo 20 de la Constitución Política del Estado) ya que se prescribe “*Procederá también, el recurso de protección en el caso del N° 8, del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto arbitrario e ilegal imputable a una autoridad o persona determinada*” de forma que presionan a la autoridad para que respeten las normas y se cuide más el ambiente. Aún más cuando nuestra propia carta fundamental señala que “*Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado (artículo 19 N° 8) y tutelar la preservación de la Naturaleza*”. Esta conciencia por nuestro ambiente ha crecido con el paso de los años, por lo que se han logrado avances importantes en regulación e institucionalidad ambiental

C. El proceso de transformación o caja negra

Corresponde a la parte central del enfoque, no se faltaría a la verdad si se dice que es lo más intrincado de este sistema es por esto que autores de la ciencia política contemporánea lo denominan “caja negra”. Es que aquí se realizan los procesos de decisión, coordinación, ejecución, fiscalización y evaluación, que necesitan de mecanismos formales e informales de transmisión de información y datos para generar salidas de acuerdo a la misión y objetivos del sector.

1. Estructura

Se considera necesario definir la estructura formal del sector a través de la realización de un organigrama, en donde se contemplen todos los órganos que intervienen en el proceso de transformación, ya sea a través de la creación de políticas o de acciones vinculadas con la materialización del PPDA, de esta forma se podrán luego identificar las funciones de cada uno de ellos.

La Ley que rige el sector creó una institucionalidad que debe abordar integralmente el tema del medio ambiente, la CONAMA. Es así como desde marzo de 1994, fecha en que se publica la ley, esta institución entra en funcionamiento. El Título final de la LBMA define a la CONAMA como un Servicio Público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio

Secretaría General de la Presidencia. Su misión es promover la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo y coordinar las acciones derivadas de las estrategias y políticas definidas por el gobierno en materia ambiental. Para cumplir con su misión este órgano posee las funciones de proponer e implementar políticas ambientales, coordinar el aparato público para una acertada gestión de las políticas ambientales, y promover la participación del sector privado en la gestión ambiental y la participación de la ciudadanía

La Comisión posee un rol coordinador de los distintos Servicios Públicos u otros órganos sectoriales del Estado con competencia ambiental, reconociendo de esta forma la atomización de las funciones y atribuciones en materia ambiental entre distintos órganos de la administración del Estado.

Para lograr comprender el proceso de este sector es importante conocer la estructura interna de la Comisión. La Ley 19.300 (elemento regulador de este sistema) le asigna una estructura interna a la CONAMA, la cual está compuesta por el Consejo Directivo, la Dirección Ejecutiva, las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMA), y los respectivos Consejos Consultivos.

a) Consejo Directivo:

Ejerce la dirección superior de la Comisión, está integrado por el Ministro Secretario General de la Presidencia quien es el Presidente de la CONAMA y por trece ministros de acuerdo a lo que se señala en el artículo 71 de la LBMA, éstos son: Economía, Fomento y Reconstrucción; Obras Públicas; Agricultura; Bienes Nacionales; Salud; Minería; Vivienda y Urbanismo; Transportes y Telecomunicaciones; Planificación y Cooperación; Educación; Defensa y Relaciones Exteriores.

Las instrucciones y acuerdos de este Consejo se deben cumplir mediante las órdenes que cada ministro miembro transmita a los organismos públicos de su dependencia, y la Dirección Ejecutiva de la CONAMA es el órgano que realiza la coordinación de este proceso.

b) Dirección Ejecutiva:

El artículo 75 de la LBMA señala que la administración de la CONAMA corresponderá al Director Ejecutivo quien es nombrado por el Presidente de la República y es el Jefe Superior del Servicio.

c) Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMA):

Las COREMA son una descentralización territorial de la CONAMA. En cada región del país habrá un Director Regional de la CONAMA, quien representará al Servicio y será nombrado por el Director Ejecutivo, el que lo designará de una quina propuesta al efecto por el correspondiente Gobierno Regional (artículo 80, inciso segundo, LBMA). Las trece Comisiones Regionales están integradas por el Intendente de la respectiva región, por los Gobernadores, por los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI) de los Ministerios que componen el Consejo Directivo, por cuatro consejeros regionales elegidos por el Consejo Regional, creado al amparo de la Ley 19.175 de Gobierno y Administración Regional, y finalmente, por el Director Regional de la CONAMA, quien actúa como secretario

Existe además un Comité Técnico de la COREMA, compuesto por el Director Regional de la CONAMA quien lo preside y por los directores regionales de los Servicios Públicos que tengan competencia en materia ambiental, incluido el gobernador marítimo correspondiente.

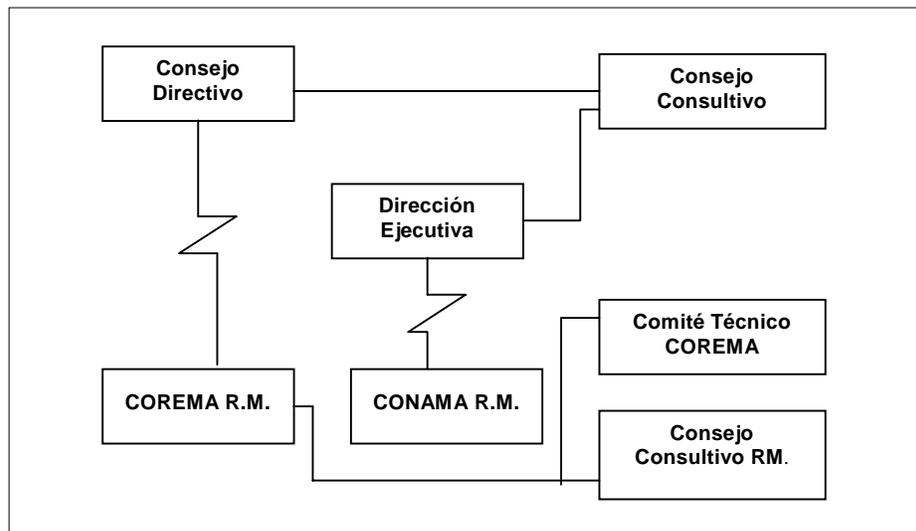
d) Consejos Consultivos:

En cada nivel de gobierno existen junto con los órganos antes señalados, los Consejos Consultivos, órganos de apoyo y consulta al Consejo Directivo y a la Dirección Ejecutiva. El Consejo Consultivo de la CONAMA, es presidido por el Ministro Secretario General de la

Presidencia y se compone por: dos Científicos Universitarios; dos representantes de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que tengan por objeto la protección del medio ambiente; dos representantes de centros académicos independientes; dos representantes de los empresarios; dos de los trabajadores y un representante del Presidente de la República. A nivel regional la composición del Consejo Consultivo Regional es la misma a excepción de que hay un representante del Intendente en lugar que el del Presidente de la República. Estos consejos realizan básicamente funciones relacionadas con dar opiniones y resolver consultas que les realice el consejo directivo. Para mayor claridad se incorpora el organigrama de la CONAMA a continuación:

Gráfico 2

ORGANIGRAMA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE (CONAMA)



Fuente: Elaboración del autor, sobre la base de datos de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).

2. Los órganos que intervienen en el Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA)

El PPDA para la Región Metropolitana se elaboró debido a que la LBMA, establece que la autoridad debe desarrollar planes de descontaminación en áreas donde los niveles de contaminantes excedan sistemáticamente las normas ambientales, y planes de prevención donde dichas normas se encuentren en peligro de ser superadas. Al ser declarada la Región Metropolitana “zona saturada” de material particulado respirable, partículas totales en suspensión, monóxido de carbono y ozono, y también “zona latente” de dióxido de nitrógeno, mediante el decreto supremo N° 131 de 1996, fue imperioso llevar cabo la tarea de desarrollar este fundamental plan, que tiene por objetivo cumplir con las normas de calidad del aire cuyo propósito principal es la protección de la salud de la población.(PPDA,1998)

El PPDA, vigente desde junio de 1998, fue el resultado de un proceso iniciado en 1996 en el que participaron instituciones públicas y privadas y ciudadanos interesados (O’Ryan y Larraguibel, 2000). Está compuesto por: estrategias (11); líneas de acción (17), y medidas específicas (104), con sus plazos y responsables respectivos dentro del sector público. Lo que permitiría lograr las metas de reducción planteadas, y de esta forma lograr controlar la contaminación atmosférica que tanto afecta a la región, y principalmente a sus ciudadanos.

A continuación se presenta un cuadro resumen de lo que es el plan, que muestra las áreas de intervención, cada una de las estrategias y los órganos públicos responsables de la implementación.

Cuadro 2
RESUMEN DEL PLAN DE PREVENCIÓN Y DESCONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA (PPDA)

Estrategia	Líneas de Acción	Medidas o actividades	Organismo responsable
TRANSPORTE			
1. Reducir emisiones por vehículo	1: Mayores exigencias para vehículos nuevos	10	MINTRATEL, CONAMA, CNE
	2: Mejora del control de los vehículos en uso	13	MINTRATEL, SEC
	3: Mejora de los combustibles	4	CONAMA, SEC
Subtotal		27	
2. Reducir emisiones en transporte carga y pasajeros	1: Reducción emisiones sistema licitación buses	4	MINTRATEL, MINSEGPRES
	2: Reducción emisiones taxis básicos y colectivos	3	MINTRATEL, MINSEGPRES
	3: Incentivar uso racional automóvil	8	MINTRATEL, MINISTERIO DE HACIENDA, SECTRA, UOCT
	4: Reducción emisiones transporte carga	2	MINTRATEL, MINSEGPRES
Subtotal		17	
3. Incorporar variable ambiental en planificación de transporte		4	MIDEPLAN, MINVU, MINTRATEL, CONAMA, IRM
4. Evitar nuevos viajes motorizados		6	SECTRA, MINTRATEL, MINSEGPRES, MINSAL, MIDEPLAN, MINEDUC, IRM
Total		54	
INDUSTRIA, COMERCIO Y CONSTRUCCIÓN			
1. Reducir emisiones fuentes actuales	1: Definición exigencias tecnológicas en reducción emisiones	5	MINSAL
	2: Mecanismos para facilitar cumplimiento exigencias	3	MINSAL, CONAMA, MINECON
	3: Reducción emisión fugitivos y mejoras combustibles industriales	4	SEC
Subtotal		12	
2. Mecanismos de sustentación de crecimiento industrial		4	MINSAL
3. Optimizar sistema fiscalización fuentes		9	MINSAL, SEC
4. Control emisiones construcción		1	MINSAL
Total		26	
AGRICULTURA			
1. Controlar las emisiones de la agricultura		2	CONAF, MINVU
Total		2	

Cuadro 2 (conclusión)

Estrategia	Líneas de Acción	Medidas o actividades	Organismo responsable
POLVO EN SUSPENSIÓN			
1. Planificación del territorio en zona latente y saturada	1: Marco teórico institucional para la elaboración de los instrumentos de planificación territorial	4	IRM, MUNICIPIOS, MINVU
	2: Incorporación dimensión ambiental	1	MINVU
	3: Extensión de la ciudad	6	MOP, MINVU, CONAMA R.M.
	4: Distribución orgánica en el territorio	2	MINVU, MINEDUC
	Subtotal		13
2. Manejo y reparación recurso suelo	1: Promoción y protección forestación	2	CONAF, MINAGRI
	2: Desarrollo de parques y áreas verdes	2	CONAF, MINAGRI
	3: Programa de pavimentación	2	MINVU, GORE, IRM
	Subtotal		6
Total		19	1
	FUENTES DOMÉSTICAS	3	CONAMA, MINVU, CNE
	TOTAL GENERAL	104	

Fuente: Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Auditoría 2000.

Tomando en cuenta la información sobre el PPDA del cuadro 2, se pueden realizar las siguientes observaciones:

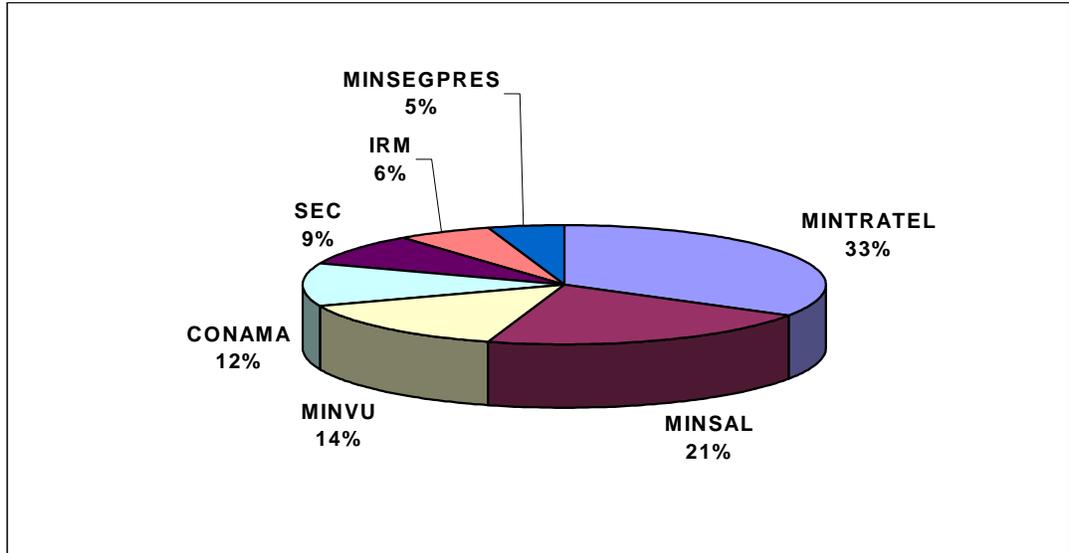
a) De las 104 medidas que posee el plan el 52% corresponde a transporte, luego las otras medidas se distribuyen en los restantes sectores. Industria, comercio y construcción con el 25%, el 2% corresponde al sector agricultura, y el 18% a polvo en suspensión.

b) En el desarrollo del PPDA, intervienen 21 órganos públicos, abarcando casi todo el amplio espectro de organismos públicos chilenos. Interactúan Ministerios, Subsecretarías, Servicios Públicos, el Gobierno Regional, los municipios (tomados como una sola institución). El hecho que en el cuadro 2 figure la cifra de 29 instituciones participantes se explica por que en muchas estrategias del Plan hay instituciones que tienen a su cargo dos o más líneas de acción, de lo anterior resulta que las combinaciones entre organismos puede ser múltiple y además significa que deben ser contabilizados dos veces, hecho que puede llevar a error.

c) Se puede hacer una especificación de las medidas por sector (auditoría, 2000). En transporte las medidas son responsabilidad de 14 organismos, lo que es una cantidad bastante grande. En industria, comercio y construcción son responsables cuatro organismos. Las dos medidas del sector agricultura están a cargo de dos organismos. En el caso del polvo resuspendido, las medidas están a cargo de 10 organismos. Para fuentes domésticas son tres los organismos que tienen responsabilidad.

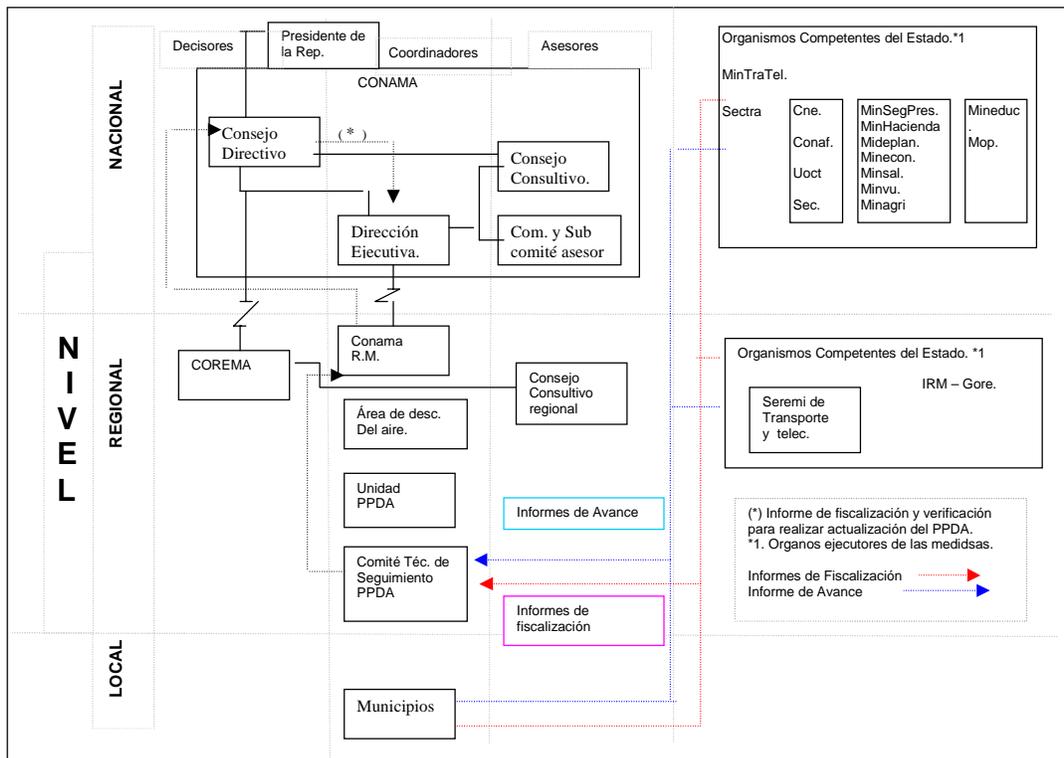
La información disponible en la auditoría del plan muestra que las instituciones con mayor cantidad de medidas son: el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MINTRATEL); el Ministerio de Salud (MINSAL); el Ministerio de la Vivienda (MINVU); la CONAMA; la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC); la Intendencia Regional Metropolitana (IRM), y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES).

Gráfico 3
INSTITUCIONES RESPONSABLES (DISTRIBUCIÓN DE LAS MEDIDAS)
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Informe de Auditoría del Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA) (2000).

Gráfico 4
DIAGRAMA DE ÓRGANOS COMPONENTES DEL PLAN DE PREVENCIÓN Y DESCONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA (PPDA) Y SUS FUNCIONES (PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR)



Fuente: Elaboración del autor.

3. Funcionamiento y organización institucional

Para lograr las metas del plan se deben realizar distintas funciones que resultan claves. Acá se intenta definir las instituciones que realizan las funciones de: dirección (gestión), coordinación, ejecución, fiscalización y evaluación:

a) Dirección

La ley 19.300 en su artículo 44, define el papel de la CONAMA en los PPDA “*la elaboración de estos planes y su proposición a la autoridad competente para su establecimiento corresponderá a la CONAMA, previo informe de la Comisión Regional respectiva*”. Esto significa que CONAMA realiza el papel de elaborar y proponer. El Decreto Supremo 94/95 confirma y detalla este papel de CONAMA respecto de los planes. En cuanto a la aprobación de los planes ésta recae en el Consejo Directivo de CONAMA, con consulta a la COREMA respectiva.

Llama la atención lo que se plantea en la Auditoría al PPDA respecto a que no existiría claridad en la definición de la responsabilidad sobre su gestión, hecho que puede ser un problema complejo de solucionar y que además puede afectar su desarrollo.

“...la regulación es muy precisa en cuanto al establecimiento de los procedimientos de formulación de los planes, así como respecto de la definición del contenido de los mismos. Sin embargo, la regulación no define en quien recae la responsabilidad de la gestión del plan. Este vacío de la ley bien puede deberse a la concepción filosófica de CONAMA, analizada anteriormente. Está demás recalcar el efecto negativo que la falta de una gestión claramente definida tiene sobre el desempeño del plan.”

Más abajo el mismo documento, en su apartado sobre aspectos institucionales dice: “Como se ha explicado anteriormente, la Ley 19.300 transfiere a los PPDA la identificación de las autoridades responsables de ejecutar y hacer cumplir los planes (artículo 45). El PPDA, en su capítulo 10, interpreta este requisito y define quien es responsable de la fiscalización del plan (varios organismos estatales), quien es responsable de la verificación de su cumplimiento (CONAMA R.M.) y quien está encargado de su actualización.

“El PPDA no define las responsabilidades de gestión. Claramente, la administración de un plan de esta magnitud no es equivalente a fiscalizar, verificar su cumplimiento o actualizarlo, ni tampoco a todas estas actividades en conjunto.” (CONAMA R.M.).

Las afirmaciones realizadas por los expertos son bastante concluyentes, pero es razonable pensar que aun sin existir una estructura o competencias claras respecto a quien asume la gestión del plan, ésta se daría de todas formas, eficiente o ineficientemente, eficaz o ineficazmente, lo importante es averiguar como se da en la realidad pese a estos problemas.

b) Coordinación

La coordinación respecto de las entidades fiscalizadoras y otras que deben velar por el cumplimiento del PPDA recae en la COREMA R.M., ya que esta institución posee un rol coordinador de la gestión ambiental en la Región Metropolitana. Lo anterior queda claramente expresado en el capítulo 10 del PPDA cuando al referirse a la coordinación de los organismos fiscalizadores plantea “*La coordinación entre las instituciones indicadas se realizará a través de la COREMA R.M., en ejercicio de su función coordinadora de la gestión ambiental a nivel regional. Ésta deberá generar un informe anual acerca de la fiscalización del cumplimiento del PPDA, basándose en los informes de las instituciones correspondientes, el que se entregará al Consejo Directivo de CONAMA...*”.

c) Ejecución

El Decreto Supremo 94/95 en su artículo 15, letra e) exige que el plan de descontaminación defina las entidades responsables de su implementación. Así como también la letra f) dentro el mismo artículo señala que las autoridades encargadas de su ejecución también deben estar identificadas en el plan. Es así como en el documento elaborado por CONAMA se especifica medida a medida que organismos públicos serán los encargados de la ejecución, éstos tendrán que dar cuenta del cumplimiento de las metas.

d) Fiscalización

En el PPDA se anota “*los instrumentos establecidos en este plan se aplican a las actividades y fuentes relacionadas con el transporte; la industria, el comercio y la construcción; la agricultura; las actividades y fuentes domésticas; y las actividades y fuentes relacionadas con el polvo resuspendido*”. Los instrumentos de regulación o de carácter económico que señala la LBMA son los siguientes: (i) normas de emisión; (ii) permisos de emisión transables; (iii) impuestos a las emisiones o tarifas a los usuarios, y (iv) otros instrumentos de estímulo a acciones de mejoramiento y reparación ambientales (artículo 47). Así mismo, los que señala el PPDA son: (a) compensación de emisiones; (b) impuestos y cobros; (c) normas de emisión; (d) normas programáticas, y (e) otros instrumentos de mejoramiento y reparación ambiental.

Siguiendo con esta idea, resulta indispensable para el logro de las metas trazadas en el plan que se realice una adecuada fiscalización de los instrumentos aplicables, la que recae en los organismos del Estado competentes, que el mismo PPDA nombra: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones a través de SECTRA, SEC, Ministerio de Salud a través de SESMA, Servicio Agrícola Ganadero de la Región Metropolitana, Corporación Nacional Forestal, Carabineros de Chile, y las Municipalidades.

Estas instituciones deben presentar a la COREMA R. M. un informe anual sobre el comportamiento de las actividades y fuentes que fiscaliza.

e) Evaluación

En el caso del PPDA se entenderá por evaluación el proceso que realizan los distintos organismos públicos que intervienen en el desarrollo del plan y que permite verificar el grado de avance de las metas de reducción de emisiones o el cumplimiento del cronograma de entrada en vigencia de los instrumentos de gestión ambiental incluidos en el PPDA. La institución en la que recae la responsabilidad de articular la verificación del cumplimiento es la COREMA R. M., a través del Programa de Verificación del Cumplimiento del PPDA, éste plantea los dos objetivos antes señalados y precisa:

“En cuanto a la verificación del cumplimiento de las metas de reducción de emisiones que establece el PPDA, la COREMA R. M. realizará una evaluación de los avances del plan respecto del cumplimiento de las metas de reducción de emisiones, calidad del aire y efectos en salud.” (PPDA, 1998).

Respecto del segundo objetivo especifica:

“la COREMA R. M. deberá efectuar un seguimiento a la implementación de los instrumentos establecidos en el PPDA (ya sea que se trate de reglamentaciones, normas y otras medidas a aplicar directamente a las fuentes emisoras, como también el cumplimiento de las estrategias, líneas de acción, y medidas que se traducen en normas programáticas que incluyen, por ejemplo, acuerdos de crear o mejorar planes o programas existentes, o de generar nueva institucionalidad o reglamentación). Los plazos para la implementación de estos instrumentos están reflejados en el cronograma de entrada en vigencia...” (PPDA, 1998).

Dentro de la COREMA R. M. es el Comité Técnico de Seguimiento del PPDA, quien tiene la responsabilidad de la supervisión de la puesta en práctica de las estrategias del PPDA. Este Comité es dirigido por el Intendente de la Región Metropolitana, y están representadas todas las instituciones que tienen responsabilidades relacionadas con el plan, posee un Secretario Ejecutivo que es el Director de la Unidad PPDA. La ubicación de esta unidad en el contexto global de las instituciones que participan en el PPDA, se puede observar en el diagrama que se presenta en la página 12, que se refiere al proceso de transformación o caja negra del sector.

Es importante saber lo que se señala en la auditoría del PPDA respecto a que:

“Cada institución estatal vinculada con el PPDA cuenta con empleados responsables de controlar las medidas del PPDA correspondientes a esa entidad. Cada tres meses deben presentar informes a la Secretaría del Comité, en un formato predefinido e idéntico para todos los organismos. Actualmente, alrededor de 80 medidas están sometidas a control. El resto de las medidas ya están terminadas o tienen problemas de diseño. Sobre la base de los informes de avance entregados por cada organismo, la CONAMA produce un informe trimestral relativo al PPDA. En el informe se clasifica cada medida de acuerdo con tres indicadores de avance: ‘al día’, ‘con avance’ y ‘con atraso’.” (Auditoría, 2000).

4. Factores que afectan el funcionamiento del sistema

En esta parte se abordarán algunos de los factores que estarían afectando el funcionamiento, suponiendo por lo tanto, que el funcionamiento perfecto de un sistema no es alcanzable en la realidad. Estos factores están íntimamente relacionados con las funciones caracterizadas más arriba (dirección, coordinación, ejecución, fiscalización y evaluación)

Un hecho que cruza transversalmente a todos los factores del “sector ambiental” es que la legislación ambiental se ha creado sectorialmente, desde principios de siglo, bajo el objetivo de proteger los recursos naturales, bosques, agua, suelo, la salud de los habitantes, etc. Esto se traduce en que actualmente existen múltiples organismos estatales con competencias ambientales; además parte importante de esta legislación aún está vigente. La atomización de organismos dificulta la realización de acciones coordinadas. La nueva institucionalidad mantiene esta lógica multisectorial y, por lo tanto, multiorganizacional. Todo esto se refleja en los factores que se describirán a continuación.

a) La tensión político-técnica

Éste es un elemento que está y ha estado relacionado por décadas a la administración pública. Los funcionarios designados por el Presidente, son quienes imparten los lineamientos y toman las decisiones que afectan a todo su sector. Muchas veces las decisiones que toman sobre ciertas temáticas no toman en cuenta los estudios técnicos, de profesionales que sugieren ciertas acciones a seguir, debido a que deben mantener el poder obtenido, conservando apoyo popular y disminuyendo los conflictos, de modo que no se afecte la gobernabilidad. Se cree que la organización de la CONAMA (ver gráfico 2) facilita aún más el surgimiento de conflictos de este tipo. Como ya se expuso, la dirección superior recae en un Consejo Directivo, integrado por los ministros sectoriales (13 en total) competentes en el tema, presidido por el Ministro Secretario General de la Presidencia. Entre las funciones de este órgano se encuentran: velar por el cumplimiento de los acuerdos y políticas establecidos por la Comisión y velar por la coordinación en materia ambiental, entre los ministerios, organismos y servicios públicos.(LBMA, artículo 72 letras c) y b) respectivamente). El problema se da ya que cada ministerio con competencia ambiental tiene además funciones propias relacionadas con el funcionamiento de su sector, sobre las cuales el ministro respectivo deberá dar cuenta al presidente. A esto se le debe sumar la relación existente entre el Consejo Directivo y la Dirección Ejecutivo, la cual no es muy clara, se intenta

mostrar una relación de tipo funcional, pero la LBMA señala claramente que: “*La dirección superior de la Comisión corresponderá a un Consejo Directivo...*” (Art. 71), en cuanto a la Dirección Ejecutiva la misma ley plantea: “*La administración superior de la CONAMA corresponderá al Director Ejecutivo, quien será designado por el Presidente de la República. El Director Ejecutivo será el Jefe Superior del Servicio y tendrá su representación legal*” (Art. 75), además sobre él recae la administración del servicio, es decir, existe una relación más bien de supeditación jerárquica entre el órgano multisectorial (Consejo Directivo) y la Dirección Ejecutiva, incluso el director de CONAMA asiste al consejo sólo con derecho a voz.

La experiencia de los años de funcionamiento de esta institucionalidad deja ver que existen discrepancias dentro del gobierno, o pueden existir entre los actores que intervienen en el alto nivel de la institucionalidad, fundamentalmente entre el Director Ejecutivo y algunos o todos los miembros del Consejo Directivo, y que la estructura institucional permite y de no cambiar, seguirá permitiendo que los órganos sectoriales prioricen sus funciones o problemas a la implementación de acuerdos que la misma institución a la cual pertenecen ha tomado en materia ambiental.

Un caso que muestra esta situación es el de la CONAMA con el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones. En octubre del año 2001 esta última institución negoció con los dirigentes microbuseros los siguientes puntos: permitir la coexistencia de cajas de cambio automáticas y mecánicas en buses fabricados después de 1995 —hasta ahora las primeras eran obligatorias— y extender de ocho a diez años la vida útil de las máquinas que operan en la capital. Esto en el contexto de la posible adhesión de los dueños de microbuses al paro convocado por los dueños de camiones. Posteriormente, el Ministro de Obras Públicas y Transportes argumento: que la situación económica del gremio era tan delicada, que lo urgente hoy era permitir que sus operadores capitalicen sus inversiones y así estén en condiciones de iniciar las transformaciones contempladas en la próxima licitación en marzo próximo. Probablemente la razón más cercana a la realidad era que el Ministro debía evitar que este sector se sumara al paro de los dueños de camiones, ya que ésta es parte de la función política que debe realizar como Ministro. Es claro que las decisiones tomadas por el Ministerio van en contra de las medidas que señala el PPDA, así lo planteó en su ocasión el entonces Alcalde de Santiago Jaime Ravinet “...*permitir que los buses antiguos sigan circulando es absolutamente lesivo para los planes de descontaminación*”. Por otro lado, además de quedar en evidencia las contradicciones al interior del gobierno, se advierte que la discrecionalidad de los ministros integrantes de CONAMA para cumplir con los planes y medidas tomadas es muy grande, a pesar de que la ley prescriba como una de sus funciones “*velar por el cumplimiento de los acuerdos y políticas establecidos por la Comisión*”. Como última reflexión sería importante preguntarse que rol puede asumir la Dirección Ejecutiva en este tipo situaciones, al parecer revertirlas está fuera de su alcance.

b) Gestión burocrática

Como se ha podido observar el gran número de instituciones involucradas en la implementación del plan y su necesaria, pero dificultosa coordinación es un factor que puede atentar contra su éxito. Esta observación es para algunos estudios un hecho cierto, por ejemplo en la auditoría del PPDA, los auditores son enfáticos en plantear que:

“hay 20 instituciones que cuentan con el mandato necesario para ejecutar las medidas. Esta cantidad es sumamente elevada y constituye un serio obstáculo para la gestión y control eficiente del PPDA. (...) Los auditores consideran que esta multiplicidad de responsabilidad constituye un impedimento esencial para el éxito del PPDA. Se debe considerar un enfoque más consolidado para limpiar el aire de Santiago”.

En otro capítulo del documento citado se señala en el mismo sentido:

“la concepción filosófica de CONAMA que establece la ley es negativa para el PPDA por que exige ‘una organización pesada’, con muchos interesados, situación que no es adecuada cuando se trata de abordar situaciones que a veces son críticas, urgentes y de alta sensibilidad política”.

Para otros estudios, el tema de la coordinación también es central, encontrando además otras causas relacionadas con las capacidades institucionales, que de acuerdo con O’Ryan y Larraguibel (2000):

“la implementación del plan exige un esfuerzo de coordinación hacia las diversas instituciones involucradas que simplemente supera la capacidad operativa actual de la CONAMA R. M., que posee escasos recursos humanos para estos efectos. Más aún, muchas instituciones involucradas no tienen interés particular en el tema ambiental, por lo que, obligadas a hacer recortes de presupuesto, comienzan estos recortes con las medidas del plan. Estos problemas de coordinación son, sin duda, el mayor escollo a superar para avanzar en la mejora de la calidad del aire en la ciudad”.

Un último aspecto que estaría afectando en forma importante el desarrollo del plan, se refiere a que no hay claridad sobre quien tiene la responsabilidad de su gestión, como se explicita más arriba. En cuanto a la CONAMA, ésta carece de poder ejecutivo y el Plan, por su parte, no posee fuerza legal suficiente para obligar a las instituciones involucradas, dado que se crea mediante un decreto y no una ley. Por lo tanto, la Comisión tampoco puede suplir esta falta de fuerza legal del plan. La Misma CONAMA, en su documento Bases para la Reformulación del PPDA, plantea:

“...uno de los mayores obstáculos que se presentó durante la primera etapa del plan, dice relación con el incumplimiento de medidas, la principal conclusión que se obtuvo de esta experiencia es que la exigencia de estas acciones dentro del plan no fue resorte suficiente para asegurar su ejecución, ya sea por que las instituciones responsables les dieron una baja prioridad dentro de su gestión en relación a otros temas típicos o de relevancia, o bien debido a la falta o ausencia de financiamiento sectorial para su puesta en marcha”, (CONAMA, 2000).

Como se puede ver se acepta que han existido problemas de discrecionalidad para abordar las medidas, así como también en algunos casos problemas derivados del financiamiento sectorial, el cual no existido o ha sido insuficiente.

c) Insuficiente descentralización y participación

La insuficiente descentralización afecta la efectividad del plan y no permite su operacionalización. Un plan más bien dirigido desde arriba hacia abajo, tiene poca acogida en la ciudadanía, ésta no legitima las acciones y medidas específicas que se diseñan, por lo que no está dispuesta a apoyar, o a realizar esfuerzos para lograr las metas que se trazan en el plan, y finalmente, ayudar a mejorar los problemas que a todos afectan: daños a la salud, por consiguiente a la calidad de vida y al medio ambiente en general.

Ni el plan, ni los ejecutores, expertos y científicos, por sí solos, podrán lograr el éxito y cumplir con el objetivo del plan, si los niveles de decisión no se acercan a la ciudadanía. Es claro, por ejemplo, que el transporte y las fuentes fijas y móviles aportan en forma importante al estado peligroso del aire, los expertos así lo confirman; el PPDA lo señala y plantea estrategias, líneas de acción y medidas; los organismos públicos intentan realizar su labor de aplicarlas, pero si las personas de la Región Metropolitana no están dispuestas a utilizar más el transporte público, a dejar el automóvil en sus hogares, o por otro lado, continúan haciendo “quemadas” o cualquier otra acción contraria al objetivo del PPDA, significa claramente que el objetivo y las medidas tomadas por la autoridad no son compartidas y que difícilmente serán logradas. De esta forma, cualquier plan que no tome en cuenta este aspecto carecerá de legitimidad, ya que no recoge la forma de pensar de los ciudadanos, así como tampoco los aspectos socioculturales de la población.

D. Salidas

Los productos del sector se refieren a los resultados que el plan ha arrojado luego de su puesta en marcha. Los resultados del PPDA pueden ser resumidos en el siguiente párrafo:

“Desde el punto de vista de los resultados el PPDA ha contribuido a lograr importantes avances en calidad del aire, teniendo como resultado que los años 1998 y 1999 han sido los que han presentado mejor calidad del aire”(CONAMA, 2000).

Otro estudio sobre la descontaminación del aire en Santiago, concluye en el mismo sentido de la cita anterior *“Los avances han sido significativos; se ha ganado experiencia y conocimiento al punto de permitir plantear el desarrollo de un plan que define una estrategia coherente en distintos ámbitos de acción que ha logrado indiscutiblemente introducir un punto de inflexión, un quiebre en la tendencia al empeoramiento progresivo —y acelerado— de la calidad del aire.”* (O’Ryan y Larraguibel, 2000)

Desde el punto de vista de la gestión, la concreción de las medidas en general posee cierto retraso, en términos generales y también específicos se observa que alrededor de un 50% de las medidas del plan están al día o terminadas, por el contrario, el otro 50%, se encuentran “con atraso”, de este porcentaje, aproximadamente un 10% tiene problemas de diseño.

E. Retroalimentación

El proceso de retroalimentación sobre los resultados ambientales en general, y sobre el PPDA en particular ha sido bastante nutrido, sólo respecto del Plan se reconocen tres análisis externos que han permitido visualizar de mejor forma los problemas, éstos son: la investigación de la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados. La auditoría realizada por expertos internacionales, y el informe de la municipalidad de Santiago. (CONAMA, 2000) Los esfuerzos por parte de CONAMA son constantes, se conocen varios documentos de evaluación de sus acciones, en el tema específico de plan, para este trabajo se tomó en consideración el documento Bases para la Reformulación del PPDA de la Región Metropolitana.

Otra acción de retroalimentación importante que se está desarrollando en la actualidad tiene que ver con las reformulaciones previstas en el propio PPDA. Desde septiembre del 1999 se han iniciado las actividades de participación vinculadas a la reformulación propuesta para el año 2000, la siguiente está programada para el 2005. La importancia de estos procesos es que deberían permitir hacer cambios profundos en el plan, modificar las estrategias o medidas que no han funcionado eficientemente, y cambios en su modo de gestión, de esta forma alcanzar el objetivo de descontaminar Santiago.

III. Conclusiones

A pesar de abordar una parte muy específica de la gestión pública regional se pudo observar que existían problemas importantes de coordinación que afectan el desarrollo de las actividades del sector. Es posible inferir que al ampliar la escala territorial los problemas se mantengan o agudicen.

En el tema tratado se pudo detectar que existían competencias múltiples, que en muchos casos se superponen.

Las normas legales crecen por agregación, no por reformulación. Esto se relaciona con un aspecto que se da en las instituciones, ya que cuando se descentralizan ciertas funciones se mantiene el órgano central intacto, generando subutilización o conflictos derivados de la intromisión del nivel superior en las acciones del inferior.

El acercamiento de las decisiones a la ciudadanía, aún es un casillero vacío, y parece ser que continuará siéndolo.

Existe una clara superposición de competencias con el gobierno regional y ambas leyes, LBMA 19.300 y la ley 19.175 no son coherentes.

La creación de la LBMA, es un avance sustancial respecto de épocas anteriores en que no había una ley que generara un orden básico en el tema ambiental, puesto que crea la CONAMA como organismo coordinador de los órganos del Estado con competencia en el tema del medio ambiente. Pero, ni la ley, ni la creación de esta

nueva institucionalidad ambiental soluciona el problema de la legislación sectorial que se viene arrastrando desde que existe interés público sobre el tema a principios de siglo. Se le dio un rol coordinador a la Comisión, pero con poca fuerza legal para coordinar efectivamente; los ministerios, y otros órganos públicos que se nombran en este trabajo no siempre priorizan los acuerdos y medidas que se establecen en el PPDA, y tampoco tienen que hacerlo ya que el propio plan no puede obligar a su cumplimiento.

La gran cantidad de actores involucrados es un problema complejo que se torna grave, y que se debe solucionar. Como se planteó en este trabajo no hay claridad sobre que organismo debe asumir la gestión del plan; además existe un problema con la dotación de personal, que es complejo de analizar, pero básicamente está relacionado con la disgregación de los responsables en distintas instituciones competentes y que la CONAMA se encuentra sobrepasada en su capacidad técnica. Si a esto se le suma el presupuesto desagregado, se construye finalmente una barrera que parece insalvable para el adecuado desarrollo de las estrategias, líneas de acción y medidas del PPDA.

La organización del nivel superior de CONAMA es inusual, ya que sostiene a dos órganos con funcionarios “de confianza” en una relación poco clara. Probablemente se generarán algunos problemas si quien está encargado de la administración superior del servicio no asume una actitud contemplativa, e intenta que se cumplan estrictamente los acuerdos que toma la Comisión, aun cuando un ministro decida en otra cartera lo contrario.

Por último, así como se realizó un esfuerzo por crear la LBMA, y la CONAMA, se debe continuar esforzándose aún más por su perfeccionamiento, aunque el cambio hacia una mejor gestión signifique hacer reformas más fuertes y profundas al sistema, dado el imperativo ético que es en sí mismo, el vivir en medio ambiente libre de contaminación, y por ende favorecer la calidad de vida.

IV. Recomendaciones

En cuanto a la gestión pública regional se recomienda definir claramente las funciones y atribuciones de cada órgano del Estado. La tarea es compleja, pero útil y necesaria, y se puede realizar un estudio que entregue un catastro completo de la situación. De esta forma se evitarán superposiciones y vacíos en el gobierno y la administración nacional, regional y local; se puede definir claramente lo que se descentraliza y lo que no. Junto con esto se puede tener un catastro de los responsables de las distintas acciones públicas, esto sería de conocimiento público, y facilitaría las reclamaciones de los ciudadanos, la evaluación del desempeño de los organismos y de los encargados y la coordinación intersectorial y entre niveles.

Se deben tomar medidas prontas respecto a ciertas funciones, como la de planificación o en temas como el ambiental. El gobierno deberá tomar decisiones sobre la estructura del Estado en temas como centralizar o disgregar en cada órgano las funciones de planificación. Lo mismo debería suceder en el tema ambiental, crear un órgano central encargado del tema, con las suficientes atribuciones y competencias dentro del sector público, un presupuesto integrado y razonable, para desarrollar sus funciones, etc. No cabe duda que temas de este tipo deberían estar presentes en los proyectos políticos de país. Es necesario estudiar las organizaciones públicas, reobservarlas, sin perder de vista su contexto. Para esto los ciudadanos deben asumir un rol más activo, deben tomar conciencia sobre el hecho que una buena gestión pública es un deber que contraen las autoridades elegidas con la ciudadanía, no un hecho más sin implicancias particulares, ya que afecta directamente la vida de cada uno de los habitantes de Santiago. Una vía para solucionar esto es el énfasis en la educación de los niños y jóvenes, mejorar el nivel cultural de las generaciones futuras puede resultar clave para este cambio.

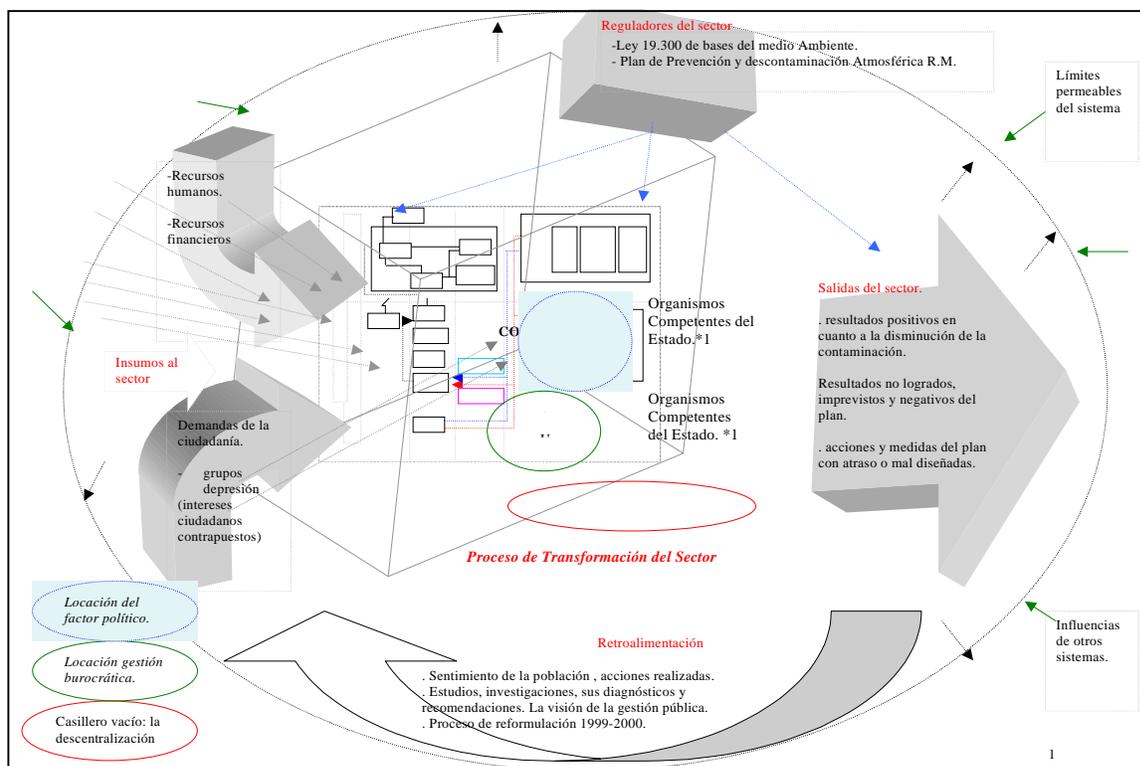
Es importante lograr una mayor descentralización de la decisión pública en general, y específicamente en el tema del medio ambiente. El tomar en cuenta la posición de los ciudadanos, sus características socio-culturales, ayuda a la efectividad de cualquier medida tomada por la autoridad, llámese programa, plan, proyecto, etc. y disminuyen los costos con relación a implementar y fiscalizar medidas que resultan impopulares. Las medidas que nacen de los ciudadanos son más factibles de ser logradas.

El tema de la gestión multisectorial debe ser abordado con fuerza. Se necesita una reforma del sector, dentro de esto se considera básico darle más fuerza legal a CONAMA y al plan para su ejecución, se debe definir quien posee la responsabilidad por la gestión del plan, centralizar más el presupuesto en CONAMA y mejorar el recurso humano, así lo señalan los estudios hechos sobre el PPDA, de modo que los resultados que arrojó el plan en materia de gestión deberían ser tomados en cuenta, a través de un proceso de retroalimentación positiva. El hecho de sugerir el fortalecimiento de CONAMA no significa un apoyo a centralizar, sino más bien darle las atribuciones necesarias. Ya que también se cree que los planes en una etapa posterior deberán ser gestionados en el nivel regional o local según sea el caso.

Por último, en un terreno más puntual dentro de la institucionalidad para la descontaminación, se recomienda eliminar o modificar la actual estructura de nivel superior de CONAMA, ya que como se ha podido apreciar en este trabajo existe un problema que traerá conflictos constantes en el funcionamiento del sector ambiental, éste es la dualidad de mando entre el Consejo Directivo y la Dirección Ejecutiva de CONAMA.

Gráfico 5

ESQUEMA DE LA TEORÍA GENERAL DE SISTEMAS APLICADA AL SECTOR PÚBLICO AMBIENTAL EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO



Fuente: Elaboración del autor.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/Gobierno Japonés (2000), “Conciencia Ciudadana y Contaminación Atmosférica: Estado de Situación en el Área Metropolitana de Santiago de Chile”, Proyecto “Conciencia ciudadana y contaminación atmosférica en América Latina”, Santiago de Chile, agosto.
- CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente) (2002), documentos relativos a la Auditoría realizada al Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA), (www.conama.cl).
- ___ (2000), Bases para la Reformulación del Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA), Santiago de Chile, marzo, (www.conama.cl).
- ___ (1998), “Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA)”, de la Región Metropolitana, Santiago de Chile, junio.
- ___ (1994), “Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente”, Santiago de Chile, marzo.
- EMOL (El Mercurio On-Line) (2002), noticias relacionadas con el tema ambiental, (www.emol.com) y (www.estado.cl).
- Gobierno Regional y Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación (2000-2006), “Estrategia de Desarrollo Región Metropolitana de Santiago”, Chile.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social)/Gobierno Regional (2000-2006), “Diagnóstico Estratégico Modernización Institucional: Gestión Regional y Local”, de la *Estrategia de Desarrollo Regional de la Región Metropolitana*, Santiago de Chile.
- O’Ryan, R y L. Larraguibel (2000), “Contaminación del Aire en Santiago: Estado actual y soluciones”, *Documentos de Trabajo, Serie Economía*, N° 75, Universidad de Chile, abril.

Anexos

Anexo 1

**FUNCIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO DE LA
LEY DE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE (LBMA)**

- **Artículo 72: Corresponderá al Consejo Directivo:**
 - a) Ejercer y hacer cumplir las funciones enunciadas en el artículo 70 de esta ley;
 - b) Velar por la coordinación en materia ambiental, entre los ministerios, organismos y servicios públicos;
 - c) Velar por el cumplimiento de los acuerdos y políticas establecidos por la Comisión;
 - d) Proponer al Presidente de la República proyectos de ley y actos administrativos relativos a materias ambientales, sin perjuicio de las funciones propias de otros organismos públicos;
 - e) Promover la coordinación de las tareas de fiscalización y control que desarrollan, en materia ambiental, los diversos organismos públicos y municipalidades;
 - f) Aprobar el programa anual de actividades y el proyecto de presupuesto de la Comisión y sus modificaciones;
 - g) Aprobar las bases generales de administración de los recursos destinados al financiamiento de proyectos y de actividades orientados a la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental;
 - h) Adquirir, enajenar, gravar y administrar toda clase de bienes, para el cumplimiento de sus fines propios;
 - i) Delegar parte de sus funciones y atribuciones en el Presidente, Director Ejecutivo, en los demás funcionarios de la Comisión y, para materias específicas, en Comités que al efecto constituya;
 - j) Aprobar la organización interna de la Comisión y sus modificaciones, a propuesta del Director Ejecutivo;
 - k) Adoptar todos los acuerdos que sean necesarios para el buen funcionamiento de la Comisión;
 - l) Conocer del recurso de reclamación en materia de estudio de Impacto Ambiental en el caso del artículo 20, oyendo al Consejo Consultivo, y
 - ll) Asumir todas las demás funciones y atribuciones que la ley le encomiende.

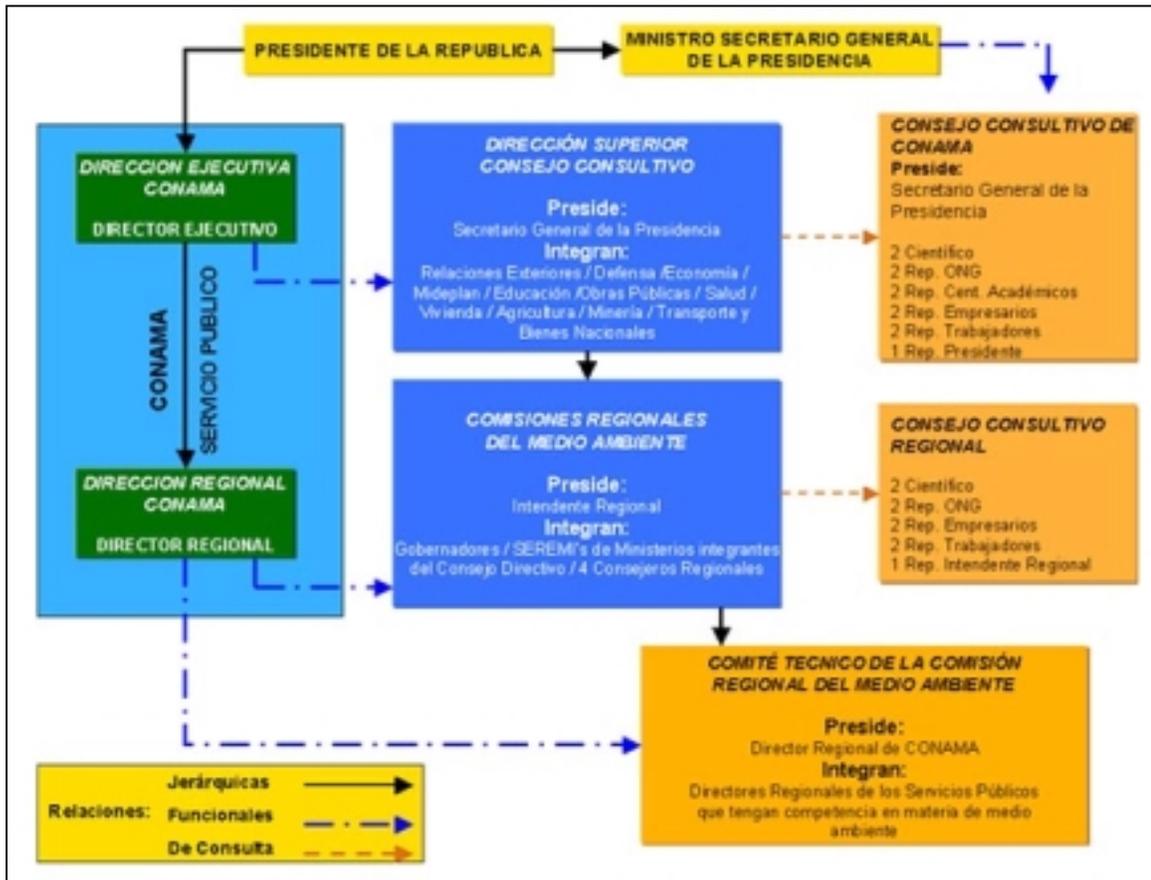
Fuente: Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Bases para la Reformulación del Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA), Santiago de Chile (marzo de 2000).

**FUNCIONES DEL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA
LEY DE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE (LBMA)**

- **Artículo 76: Corresponderán al Director Ejecutivo las siguientes funciones:**
 - a) La administración superior del Servicio;
 - b) Cumplir y hacer cumplir los acuerdos e instrucciones del Consejo Directivo, y realizar los actos y funciones que éste le delegue en el ejercicio de sus atribuciones;
 - c) Requerir de los organismos del Estado la información y antecedentes que estime necesarios y que guarden relación con sus respectivas esferas de competencia;
 - d) Proponer al Consejo Directivo el programa anual de actividades del Servicio, así como cualesquiera otras materias que requieran de su estudio o resolución;
 - e) Preparar el proyecto de presupuesto de la Comisión para someterlo al Consejo Directivo, y proponer las modificaciones presupuestarias que se requieran;
 - f) Proponer al Consejo Directivo la organización interna del Servicio y sus modificaciones;
 - g) Asistir con derecho a voz, a las sesiones del Consejo Directivo;
 - h) Informar periódicamente al Consejo Directivo acerca de la marcha de la institución y del cumplimiento de sus acuerdos e instrucciones;
 - i) Designar y contratar personal, y poner término a sus servicios, sin perjuicio de las atribuciones que en esta materia se le confieren al Consejo Directivo;
 - j) Designar a los Directores Regionales de las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMA), en conformidad a lo dispuesto en el artículo 80;
 - k) En cumplimiento de sus funciones, adquirir y administrar bienes muebles, así como celebrar los actos o contratos que sean necesarios para tal cumplimiento;
 - l) Conocer el recurso de reclamación en materia de Declaración de Impacto Ambiental en el caso del artículo 20 de la presente ley;
 - ll) Administrar los recursos destinados al financiamiento de proyectos y de actividades orientados a la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, conforme a las bases generales fijadas por el Consejo Directivo;
 - m) Delegar parte de sus funciones y atribuciones en funcionarios del Servicio;
 - n) Vincularse técnicamente con los organismos internacionales dedicados al tema ambiental, sin perjuicio de las atribuciones que le corresponden al Ministerio de Relaciones Exteriores;
 - ñ) Conferir poder a abogados habilitados para el ejercicio de la profesión, aun cuando no sean funcionarios del Servicio, con las facultades de ambos incisos del artículo 7º del Código de Procedimiento Civil, y
 - o) En general, dictar las resoluciones y ejercer las demás facultades legales y reglamentarias que sean necesarias para la buena marcha del Servicio.

Fuente: Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Bases para la Reformulación del Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA), Santiago de Chile (marzo de 2000).

ORGANIGRAMA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE (CONAMA)



Fuente: Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) documentos relativos a la Auditoría realizada al Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA) (2002).

I L P E S



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

gestión pública

Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 11 The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 12 Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 13 Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 14 Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 15 Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
- 16 Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 17 El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 18 Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 19 Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 20 La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)

- 21 ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 22 El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 23 Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 24 Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un *cluster* eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 25 Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 26 Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 27 Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 28 Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
- 29 Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P; LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 30 Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 31 La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L. 1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), N° de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 32 Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 33 Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, Iván Silva Lira, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), N° de venta S.03.II.G.47 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 34 Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002, Pablo Gerchunoff, Esteban Greco, Diego Bondorevsky, (LC/L.1885-P; LC/IP/L.226), N° de venta S.03.II.G.50 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 35 Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, (LC/L.1900-P; LC/IP/L.227), N° de venta S.03.II.G.60 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 36 Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A., Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1934-P; LC/IP/L.228), No de venta S.03.II.G.93 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 37 Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte, Luis Mauricio Cuervo G., (LC/L. 1979-P; LC/IP/L.231), N° de venta S.03.II.G.138 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 38 Descentralización en América Latina: como viabilizar el desarrollo local, Iván Finot, (LC/L.1986-P; LC/IP/L.232), N° de venta S.03.II.G.147 (US\$10.00), 2003 [www](#)
- 39 La gestión pública en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: aproximación a través del caso ambiental, Rodrigo Núñez, (LC/L.1987-P; LC/IP/L.233), N° de venta S.03.II.G.148 (US\$10.00), 2003 [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico, publications@eclac.cl.

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: Actividad:..... Dirección:..... Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax:..... E.mail:
--