GOBERNABILIDAD, PARTICIPACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

Enrique Correa

Cuál es, si es que existe, la relación entre dos conceptos tan disímiles en su género, como son la gobernabilidad y el medio ambiente? Definamos primero el concepto de *gobernabilidad* tal cual es entendido en estos tiempos. En un primer momento, cuando la categoría surgió en el mundo de la teoría política, la expresión gobernabilidad se relacionó con propósitos más bien conservadores, mientras apuntaba solamente a la construcción de institucionalidades estatales fuertes y a la formulación de políticas de neutralización de demandas que amenazaban la estabilidad del sistema.

En la medida en que América Latina ha experimentado procesos, a lo menos formales, de consolidación democrática, el concepto de gobernabilidad se torna más complejo; apunta simultáneamente a la construcción de Estados de alta legitimidad y en condiciones de generar políticas que transciendan los períodos de un gobierno, y al fortalecimiento de la sociedad mediante la creación de espacios que permitan al ciudadano participar eficazmente en los asuntos públicos, en la formación de las políticas gubernamentales y en la fiscalización de la autoridad.

Incluso más, es posible distinguir entre gobernabilidad, entendida como la relación equilibrada y fluida entre Estado y Gobierno con la ciudadanía, y buen gobierno, entendido como la existencia de instituciones políticas fuertes, con soberanía técnica y con capacidad de planificación estratégica.

Medio ambiente: ¿problema de gobernabilidad o de gobierno?

Si aceptamos como válidos esos conceptos, podemos afirmar que en materia de medio ambiente estamos más bien ante un problema de buen gobierno que ante un asunto de gobernabilidad.

Analizando el tema con realismo, podemos concluir que la conciencia ambiental promedio del país es todavía baja. Existe, efectivamente, una conciencia fragmentada de los problemas ambientales locales, percibidos y sufridos directamente por cada cual; pero no constituye aún una preocupación global de los ciudadanos. No es una gran demanda ciudadana la que ha introducido el tema en la Agenda Pública, sino el propio Estado mediante un conjunto de iniciativas legislativas, tales como la Ley Bases del Medio Ambiente, la Ley del Bosque Nativo y la Ley de Pesca, combinadas con medidas administrativas tendientes a disminuir la grave situación de contaminación de Santiago.

En general, la iniciativa gubernamental no ha sido el resultado de presiones ecologistas internas, sino de un requerimiento surgido de nuestra política de exportación. En efecto, la primera fase de nuestro esfuerzo exportador fue particularmente indiferente a los efectos depredadores que éste tuvo sobre nuestros recursos naturales y nuestro medio ambiente. En una segunda etapa, el mercado mundial se ha tornado especialmente exigente en relación con las condiciones ambientales, y el «sello verde» ha llegado a ser un pasaporte indispensable para ingresar en los mercados de los países desarrollados. La intensificación del empeño por multiplicar acuerdos bilaterales de comercio y por ingresar a grandes agrupaciones comerciales como NAFTA, MERCOSUR y APEC, ha generado presiones todavía mayores sobre nuestras políticas públicas ambientales.

Sin embargo, el hecho de que no enfrentemos un problema agudo de gobernabilidad relacionado con el medio ambiente, no quiere decir que no estemos frente a decisiones y medidas, en este terreno, que no es posible postergar.

La dimensión ambiental se convierte obligadamente en una materia básica de las nuevas funciones del Estado en el marco de una economía de mercado que tiende a grados de internacionalización cada vez mayores.

Por otra parte, el desafío de un desarrollo sustentable apunta al tipo de modelo de crecimiento que queremos para nuestro país y, por tanto, al sistema de convivencia hacia el que nos encaminamos en nuestro tránsito a la modernidad.

Un camino al desarrollo que tenga en cuenta de modo muy sustancial el medio ambiente es un requisito para la gestación y prolongación de una «coalición societal», esto es, que el modelo económico sea percibido como beneficioso por cada uno de los sectores ciudadanos que conforman nuestra sociedad.

Preguntas que requieren respuesta

Desde ese ángulo, surgen algunas preguntas claves:

¿Qué nuevas legislaciones o regulaciones debemos acometer para perfeccionar y sobre todo hacer operables esas normativas?

Más importante que ello, ¿qué capacidad de «enforcement» tenemos en relación con nuestra propia legislación y en relación con el conjunto de normas internacionales que el Estado chileno ha suscrito y ratificado?

Si hemos desarrollado en el Estado, y particularmente en el gobierno, un sistema de toma de decisiones de razonable eficacia, ¿qué papel juegan en esas decisiones las dimensiones y criterios ambientales?

La pregunta anterior apunta a una interrogante más de fondo: ¿Qué capacidad tiene el gobierno para concebir y materializar caminos estratégicos de largo plazo, que se transformen en políticas de Estado que transciendan los plazos de un gobierno y los intereses más inmediatistas de la coalición que lo sustenta? Si no la tiene, debe adquirirla y si la tiene, debe desarrollar sensibilidad suficiente para transformar las políticas ambientales en políticas de Estado de larga perspectiva y duración.

¿Cómo asegurar que las políticas públicas ambientales tengan una naturaleza transversal y no sectorial en el gobierno?

La sectorialización de los asuntos del medio ambiente es el camino más seguro para esterilizarlos y subordinarlos a asuntos más inmediatos. La política ambiental no es un área específica del gobierno, sino un conjunto de criterios y orientaciones estratégicas que deben empapar a las políticas gubernamentales en su conjunto.

¿ Cómo se combinan el diseño y ejecución de las políticas de medio ambiente con los procesos de descentralización del país, acercando las instancias públicas de mediación y decisión de conflictos ambientales a los lugares en donde éstos se producen?

¿Cómo asegurar que las instancias reguladoras tengan solvencia y excelencia técnica?

Si estas instancias se construyen con las mismas normas y rigideces salariales y laborales del actual aparato central del Estado, ellas no estarán en condiciones de convertirse en interlocutor efectivo de las empresas en el momento de evaluar sus proyectos, porque las empresas trabajan para estos efectos con personal muy bien calificado y muy bien remunerado. La institucionalidad pública ambiental debe escapar de la lógica burocrática tradicional y convertirse en un foco o en un polo de modernidad del Estado.

¿Cómo se desarrolla una conciencia y una activación ciudadana respecto de los temas del medio ambiente?

La pregunta supone un esfuerzo público, por lo menos, en dos aspectos:

• Una política comunicacional que levante los temas claves y que abra espacios de debate e incluso polémica sobre estos asuntos.

• Un esfuerzo deliberado por abrir espacios útiles de participación ciudadana que tenga ingerencia real en la formación de políticas públicas ambientales.

Probablemente, el debate que se ha desarrollado —y que necesariamente continuará en el país en torno al NAFTA— puede ser un estímulo que dinamice la concurrencia de la sociedad a la identificación de los problemas principales y a las propuestas de soluciones.

Volviendo a la reflexión inicial de la primera parte de estas notas, tenemos ahora más bien un problema de gobierno que de gobernabilidad en el campo ambiental. Si estos problemas de gobierno no se resuelven ahora, van a derivar necesariamente en problemas de gobernabilidad en el mediano plazo, por la inexistencia de autoridades en condiciones de resolver las controversias y de espacios participativos que canalicen los múltiples conflictos de intereses que el tema ambiental suscita, principalmente en los ámbitos regional y local.

Temas centrales del debate

Hemos dicho que las demandas ambientales de la sociedad son, todavía, de baja intensidad y que no enfrentamos aún un gran debate global ecológico, y que se producen más bien conflictos locales allí donde surgen problemas específicos. Ejemplos de ello son: la contaminación y basura en Santiago, el tratamiento de aguas servidas a raíz de los focos de cólera, la construcción de centrales hidroeléctricas en el Alto Bío-Bío, la explotación del bosque nativo en la zona sur y austral.

El asunto es relevante, ya que no se puede circunscribir el esfuerzo por elevar la calidad del medio ambiente solamente a un asunto exclusivo de políticas públicas. Una conciencia ciudadana alerta ante los riesgos de daños o catástrofes ecológicas es un ingrediente básico del tipo de modernidad sistémica a la que debiéramos aspirar.

La preocupación ambiental es una dimensión del fortalecimiento de la ciudadanía y del esfuerzo social por elevar las condiciones generales de la calidad de vida en el país. El Estado, y en particular el gobierno, no debiera temer este arremetimiento de la conciencia, porque las políticas públicas requieren, en el mundo de hoy, de una consistente contribución de la sociedad para ser plenamente eficaces y viables.

El déficit de conciencia global ambiental puede deberse a dos razones:

• La pérdida de sentido de la relación entre el ciudadano y las decisiones públicas. El ciudadano común no percibe que con sus acciones puede influir en las decisiones estatales;

• El medio ambiente es un asunto relativamente nuevo en la Agenda Pública y su presencia en los medios de comunicación y en el debate político es débil y esporádico.

Hemos señalado anteriormente que la conciencia ambiental es todavía una conciencia fragmentaria y que los avances institucionales han provenido preferentemente de la acción del Estado. Sin embargo, es evidente que el proceso de incorporación del tema ambiental en la economía, en la política y en la cultura exigen crecientes niveles de participación e iniciativa ciudadana.

Por ello, sería útil examinar algunas experiencias, por fragmentarias que ellas sean: la Asamblea sobre las centrales hidroeléctricas estimulada por la CONAMA o el

programa PRAT de rescate de Talcahuano. El análisis de éstos y otros casos similares nos entregarán indicios de conductas ambientales futuras en el ámbito que nos interesa.

Hemos afirmado también que enfrentamos un problema de gobierno en el tema que nos convocó. En rigor, el asunto no sólo atañe al gobierno, sino al Estado en su conjunto.

El tránsito de los países de América Latina a economías de mercado abiertas ha redimensionado fuertemente a nuestros Estados, pero no necesariamente los ha modernizado. Se puede afirmar, sin riesgo de sospechas ideológicas, que la oleada neo-liberal de los 80 desdeñó al Estado, lo consideró un peligro permanente para las modernizaciones y redujo su enfoque a su solo achicamiento. Ello nos ha llevado a una situación de convivencia inestable de economía, con grados consistentes de modernización, con Estados lamentablemente arcaicos.

El péndulo viene de vuelta en busca de un nuevo equilibrio. El mercado, que a estas alturas todos reconocen como el mejor asignador de recursos, no asegura con el mismo automatismo equilibrios básicos para el crecimiento, como son la equidad social y precisamente el equilibrio ambiental, entre otros. Los nuevos problemas que plantea el crecimiento exigen nuevamente un papel más activo de un Estado modernizado: no ya el viejo Estado propietario, interventor en la economía y poseedor único de servicios públicos, sino un Estado diferente al del pre-ajuste estructural, pero no por ello menos trascendente.

Otro elemento que refuerza esta situación es la nueva característica que adquiere la competencia por la inserción en los mercados mundiales. No es ya una condición suficiente para el éxito, la calidad de los productos y la modernización de las empresas. La dimensión de la calidad-país de cada nación constituye cada vez un requisito más de su competitividad. La calidad-país dice relación con temas tan decisivos como la legitimidad de las instituciones públicas, la calidad de la política, la gobernabilidad, la equidad social, el fortalecimiento de la ciudadanía y, muy en especial, la situación ambiental. Con otras palabras, a ello se refiere en lo esencial el concepto de desarrollo sustentable.

Las exigencias de elevar la calidad-país como una condición de la competitividad nos refiere a un asunto estatal relevante: la necesidad de contar con un proyecto-país que establezca los trazos globales del tipo de modernidad que buscamos. No se trata, naturalmente, del retorno inviable e inconveniente a los antiguos conceptos

propios de la planificación centralizada, sino a la adquisición de capacidades para producir políticas de Estado de largo alcance, que transciendan los límites políticos y temporales de un gobierno y que alcancen altos grados de consenso nacional que aseguren su estabilidad prolongada.

La categoría de planificación estratégica, en la que el Estado desempeña el papel de gran articulador del arco político y de la sociedad, se ajusta con precisión al asunto que comentamos. Ello nos lleva a la reflexión sobre el tipo de institucionalidad ambiental con la que contamos en Chile. Es interesante revisar, a la luz de la experiencia de este tiempo, la capacidad efectiva de regulación con que cuenta el Estado a través de la CONAMA, en proporción a la fuerza, el poder y la capacidad técnica con que cuentan las empresas inversionistas en áreas sensibles para el medio ambiente.

En un plano más general, estimamos que el tiempo transcurrido desde la dictación de la ley de bases del Medio Ambiente justifica con creces una evaluación de la legislación vigente y sus reglamentos básicos, con el objetivo de medir su capacidad regulatoria real. Como lo hemos dicho, no basta con una buena ley, es preciso revisar su capacidad de generar obligaciones reales en cuanto al resguardo ambiental.

En el terreno legislativo, existen evidentemente dos caminos que se pueden recorrer: se dictan leyes marco señalando los principales elementos y principios que deberán ser materializados por los reglamentos dictados por el Ejecutivo, con lo cual la ley sólo se reforma frente a cambios fundamentales sobre el fondo de la materia de la que se trata, o bien la ley entra de plano en el terreno más específico y de detalle, en el que pueden producirse (como de hecho se producen) razones fundadas para introducir cambios, fruto de la propia experiencia de su aplicación práctica, caso en el cual obviamente debe haber una mayor flexibilidad a la hora de plantear reformas legislativas.

En realidad, requerimos sacudirnos de nuestra cultura, que considera a las leyes entes jurídicos intangibles, y transitar hacia conceptos que favorezcan un «revisionismo legislativo» más fluido, que permita dotar a nuestras leyes de mayor flexibilidad, para enriquecerse con la experiencia y adaptarse a las nuevas situaciones que emerjan.

Todavía más, si estamos hablando de política de Estado de amplio consenso, ello debiera conducirnos a reflexionar sobre la creación de un órgano superior, con la

estructura de un Consejo, que sea el *locus* donde se gesten grandes acuerdos o pactos ambientales, en el contexto más global de la búsqueda de un camino de desarrollo sustentable.

Estimamos de la mayor trascendencia para fortalecer la gestión ambiental el reconocer la profunda vinculación existente entre descentralización y medio ambiente, y en especial, el papel que deben cumplir en estas materias los gobiernos regionales y los municipios. Ello tiene un doble interés:

• Por un lado, la descentralización permite una fiscalización más real.

• Por otro, puede ser un ámbito en el que se incentive la participación ciudadana en el tema: participación más perceptible en el plano local, ya que hemos partido del diagnóstico de una conciencia fragmentaria de los asuntos del medio ambiente.

Otro ángulo central que reviste particular importancia dice relación con la doble cara de la inserción internacional: los peligros que ella pueda representar sin una regulación efectiva y también las oportunidades que nos ofrece la discusión de tratados bilaterales y multilaterales, al generarse nuevas obligaciones ambientales vinculadas a esos tratados. El caso del NAFTA es el más próximo y relevante. Resulta cierto que la inversión puede producir problemas ambientales, pero es cierto también, que el mercado mundial es cada vez más exigente en cuanto a estándares ambientales.

De hecho, en la discusión en el Congreso de los Estados Unidos, ciertos sectores señalaron su interés por conceder el «fast track» solamente respecto de la negociación comercial, excluyendo el tema ambiental y laboral. Si Chile intenta pasar de la reacción a la acción, debe intentar examinar muy de cerca cuáles son las exigencias que impone el acuerdo paralelo de NAFTA sobre medio ambiente, ya que aun cuando no llegue a exigirse su suscripción respecto de nuestro país, en él se han establecido los estándares ambientales que rigen entre los países miembros: México, Estados Unidos y Canadá; estándares que Chile necesariamente tendrá que cumplir si pretende mantener la competitividad de sus productos. El país tiene también algo que aportar en la incorporación de la preocupación ambiental en las negociaciones con el MERCOSUR, ámbito en el cual el tema ha tenido una presencia hasta ahora marginal.

Otro ámbito de preocupación son las políticas públicas relacionadas con la equidad social: se requiere avanzar en la vinculación entre pobreza y deterioro ambiental. Todavía más, sería también un aporte y un desafío para futuras acciones académi-

cas y estatales establecer una relación entre la desigualdad de desarrollo de nuestras regiones y la calidad de su medio ambiente.

Conclusiones y recomendaciones

Las deliberaciones mantenidas durante un año por el Grupo de Trabajo sobre Inserción Global y Gobernabilidad del 5º Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente, enriquecidas con el debate que tuvo lugar durante el Encuentro, concuerdan en las siguientes conclusiones y recomendaciones. Estas vinculan institucionalidad estatal, descentralización, políticas económicas y sociales y participación desde la perspectiva específica del medio ambiente, reafirmando el principio de intersectorialidad transversal del tema:

• Generación y fortalecimiento déla participación e iniciativa ciudadana en materia ambiental. En este aspecto, se sugiere realizar un esfuerzo consistente para mejorar la información ambiental, como un estímulo a la participación y a la formación de opinión pública. La participación social no es automática, se requiere de un trabajo sistemático y con rigor metodológico de educación de los agentes del desarrollo.

• El Estado y la clase política no debieran temer al desarrollo de conflictos ambientales. El crecimiento de las demandas en este plano puede ser un incentivo al desarrollo de políticas pertinentes y de buena calidad.

• Fortalecimento de la política ambiental como una política de Estado que genere consensos sociales, que pueden buscarse a través del establecimiento de un Consejo en el que se reúnan los actores relevantes para la elaboración de pactos sociales, que recojan la opinión y los compromisos de la sociedad chilena. El desarrollo de políticas públicas ambientales se facilita y legitima mediante la articulación de esfuerzo público, privado y social.

• Vinculación entre medio ambiente y descentralización, en especial del gobierno local y municipal, puesto que el tema ambiental influye directamente en la elevación de la calidad de vida e impacta positivamente en la elevación de las condiciones de equidad del país.

• Establecimiento de los requisitos institucionales del gobierno central y regional, que permitan dar cuenta de la transversalidad e intersectorialidad del tema ambiental. Las políticas de medio ambiente entendidas como acciones transversales pueden ser un punto clave en la formulación de un modelo de economía de mercado sustentable.

• Evaluación del marco legal ambiental, sus fortalezas y debilidades y sus posibles reformas, y creación de una institucionalidad ambiental dotada de personal eficiente y bien pagado.

Reconocimiento

El autor de este informe fue el Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Gobernabilidad del 5º Encuentro, integrado por (afiliación institucional sólo para fines de identificación): Pilar Armanet (CIPMA), Enrique Correa (FLACSO), Roberto Guimaraes (CEPAL), Oscar Godoy (P. Universidad Católica de Chile), Laura Novoa (Abogada), Francisco Sabatini (CIPMA), Osvaldo Sunkel (Universidad de Chile).