

CAPÍTULO VI

LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA PARA EL DESARROLLO REGIONAL Y AMBIENTAL

A PARTIR DE 1990 el gobierno democrático diseñó una nueva estrategia de desarrollo, de acuerdo con la cual, a partir de la aceptación del legado de la economía abierta de mercado y el rol protagónico del sector privado para impulsar la inversión y el crecimiento, la política pública comenzó a darle una alta prioridad a los objetivos de un desarrollo con equidad social, descentralización democrática y sustentabilidad ambiental. De acuerdo con esta premisa, la institucionalidad pública fue objeto de una serie de cambios e innovaciones. En este capítulo se abordará la discusión de las principales políticas y aspectos institucionales que afectan el desarrollo de la región, tanto a través del fomento productivo como de la regulación ambiental. Se planteará que, aunque el objetivo central de acuerdo con la estrategia nacional de desarrollo es la sustentabilidad y la equidad (buscando compatibilizar esta ecuación con el crecimiento económico), en la práctica subsisten importantes déficits de coordinación y de capacidad de gestión pública. Un resultado reconocido ampliamente es que la fuerza dinamizadora central del desarrollo de la región ha estado determinada por el mercado y la industria de la salmonicultura.

LA POLÍTICA NACIONAL DE REGIONALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

Es necesario partir de una distinción conceptual entre descentralización y políticas de desarrollo regional. Mientras el primer concepto

alude a la dimensión política e institucional de la toma de decisiones –poder que se transfiere a la ciudadanía que habita en las regiones y localidades–, las políticas de desarrollo regional corresponden a sistemas de incentivos y a decisiones que buscan estimular la inversión, la modernización, la equidad y el cambio técnico en territorios específicos. Por lo tanto, dichas políticas de desarrollo regional pueden ser ejecutadas tanto por el nivel central del Estado como por las propias regiones. La descentralización busca, entonces, transferir algunas decisiones de políticas de desarrollo regional desde el nivel central a los territorios.

Las dificultades para descentralizar hay que analizarlas en el contexto histórico del desarrollo económico y político nacional, caracterizado por una fuerte cultura centralizadora. Esta es una herencia colonial que se reproduce en la época republicana. El Estado construye la nación a medida que las fuerzas militares ocupan el territorio y lo pueblan. De ahí que los territorios siguieran dependiendo del poder central y este se haya encargado de mantener esa dominación central. En la historia chilena hay algunos episodios de intentos descentralizadores, que implican reformas institucionales al Estado unitario, pero que fueron violentamente reprimidos (Valenzuela Van Treek, 1999).

En los tiempos actuales la demanda por descentralización regional se constituye a partir de los objetivos de la democratización y del desarrollo económico. En la década del sesenta el objetivo del desarrollo económico asume un carácter nacional y estratégico. La democracia se consideraba un dato. Aunque ya venía de antes, con la estrategia CORFO de industrialización (en los años cuarenta), en las primeras décadas el desarrollo económico de las regiones es un resultado espontáneo de una estrategia nacional de industrialización: hay que construir centrales hidroeléctricas, hay que construir una siderurgia nacional, hay que extraer petróleo. Todas estas políticas sectoriales se realizan en las regiones donde están los recursos o las ventajas competitivas. Quizás la única excepción sea la construcción de la Compañía de Acero del Pacífico (CAP) en Huachipato (Concepción), donde hubo un criterio de desarrollo regional en una zona que había sido afectada por el terremoto de Chillán y que tenía gran importancia para el sur. En los sesenta se introducen los conceptos de las macrorregiones y de la planificación regional, en parte también bajo los efectos del vasto terremoto de 1960.

Si bien la regionalización vigente en Chile, que divide el territorio nacional en trece regiones, fue una decisión del régimen militar, en aquel período no se trató tanto de buscar una descentralización efectiva y democrática, sino más bien de imponer un sistema más eficaz de control territorial desde el centro, motivado por un interés

geopolítico y estratégico, especialmente en las zonas extremas del país. Con este fin se impuso una desconcentración administrativa y una regionalización de las instituciones públicas que incluyeron la organización de los gobiernos regionales encabezados por el intendente, la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, que depende del Ministerio del Interior, las Secretarías Regionales Ministeriales, la Secretaría de Planificación y Coordinación (SERPLAC), los Consejos Regionales de Desarrollo, con participación privada, y desde el punto de vista financiero, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), destinado a transferir recursos públicos al ámbito de las decisiones regionales.

Con los gobiernos de la Concertación en los años noventa se comienza a elaborar una política más integral de desarrollo regional, en consonancia con la transición democrática, la cual aborda el tema en términos de la transferencia de recursos, de programas de desarrollo social, de fomento productivo, de participación ciudadana, de descentralización institucional y de elección democrática de las autoridades locales.

La necesidad de una política integral quedó de manifiesto a partir de las demandas de algunas regiones específicas que habían sufrido especialmente el estancamiento y la desarticulación productiva. Se trata en particular de las zonas extremas del país que, como Arica o Magallanes, adolecen de severas desventajas derivadas de su lejanía a los principales centros productivos y comerciales y que, además, tienen relevancia estratégica y geopolítica; o territorios que han estado perdiendo sus ventajas comparativas, como es el caso de la zona de Arauco. La intensidad de los problemas económicos de estas zonas indujo a los gobiernos a adoptar políticas de incentivos especiales para las inversiones en ellas (subsidios al uso de mano de obra, beneficios tributarios). Pero al mismo tiempo se constató que este enfoque discrecional podría conducir a una proliferación de planes regionales especiales que se tornarían inmanejable y con un alto potencial de distorsiones e ineficiencias.

Entonces, se trató de avanzar en el diseño de una política nacional de desarrollo regional equilibrado y de un conjunto de instrumentos que les permitieran a las regiones acceder a las oportunidades y mejorar su potencial de desarrollo, en un marco relativamente equitativo para todas las regiones. De este modo, la política de descentralización regional implementada a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior (SUBDERE), se complementa con una política de desarrollo productivo de las regiones, diseñada en la segunda mitad de los años noventa. Esta política ha sido implementada por diversos organismos públicos como el Ministerio de Economía, la

CORFO, Mideplan, el Ministerio de Agricultura, entre otros, como organismos ejecutores principales. Este diseño fue el resultado del trabajo del Comité Interministerial de Desarrollo Productivo (1997), el cual en su documento programático formuló los siguientes cuatro objetivos básicos: 1) fomento productivo de las regiones, mediante el perfeccionamiento de los instrumentos de fomento manejados por la CORFO; 2) atracción de nuevas inversiones a las regiones; 3) apoyo a la gestión pública en las regiones, a partir del reconocimiento de las debilidades de la institucionalidad pública, la falta de coordinación entre diversos organismos y niveles jerárquicos y la necesidad de una mejor interlocución con el sector privado; 4) fortalecimiento de las capacidades regionales, lo cual involucra la intensificación de la asignación de inversión pública a las instancias de decisión regional y la construcción de indicadores sobre la actividad económica regional.

En tanto el primer objetivo se orienta especialmente a las pequeñas y medianas empresas existentes en las regiones, el segundo objetivo busca explorar, identificar y difundir las nuevas oportunidades que se abren para eventuales inversionistas, nacionales o extranjeros.

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA, DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD

En los años noventa, el desarrollo nacional asume dos características principales: la transición democrática y el desarrollo económico con equidad. Pero estas dos características se asumen bajo un dato esencial: la sociedad en proceso de globalización. La transición democrática plantea el tema de la gobernabilidad: por una parte, se trata de desarrollar la participación ciudadana, en respuesta a los diecisiete años de represión política y autoritarismo; pero, por otra, es preciso evitar el populismo y la inestabilidad económica, para lo cual se requiere una disciplina social y económica. La gobernabilidad democrática que buscan los gobiernos de la Concertación asume la tensión entre la democratización con todas sus implicancias y la necesidad de consolidar un modelo de desarrollo económico dinámico y estable, que se venía insinuando desde fines de los ochenta: el modelo de economía abierta de mercado. La estrategia de desarrollo económico debe asegurar dinamismo, estabilidad y equidad. El dinamismo supone competitividad, porque se trata de un modelo exportador. La equidad supone una política social activa. La estabilidad supone el equilibrio macroeconómico y la disciplina fiscal, los cuales son asegurados por un Ministerio de Hacienda celoso de su responsabilidad.

En este contexto, las demandas por descentralización regional adquieren una nueva dimensión. Consecuentes con las ofertas políticas de la transición democrática, ellas involucran una demanda por ciudadanía política en las propias regiones y en los territorios. Se trata

de la participación social en la territorialidad y en la localidad. Por lo demás, las políticas sociales que anuncia el discurso de la equidad requieren también territorialidad. Frente a la limitación de los recursos públicos para mejorar la equidad social, se desarrolla un discurso sobre la eficiencia de la gestión pública y de los programas sociales, en el marco de la reforma del Estado. El Banco Mundial va en la misma dirección, como plantea en su *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1997. Y la eficiencia requiere participación social y descentralización. Esto también es coherente con el discurso sobre los méritos del mercado, las limitaciones de la capacidad del Estado y el estímulo a las iniciativas locales.

En el ámbito de las políticas económicas, las políticas macro requieren centralización, pero las políticas meso y microeconómicas buscan estimular la demanda de las pequeñas y medianas empresas, que están repartidas territorialmente. De aquí la necesidad de que estas políticas de fomento y la institucionalidad correspondiente se expresen también territorialmente.

El problema general que se plantea es la incongruencia entre las implicancias descentralizadoras que tiene la transición democrática y el correspondiente modelo de desarrollo, por una parte, y las dificultades del Estado para descentralizar. En efecto, como se dijo, se trata de un Estado centralista y fuertemente presidencialista. Este es un dato de la institucionalidad política. Las demandas de ciudadanía en las regiones chocan con el modelo de regionalización, que esencialmente es un modelo de desconcentración administrativa. Esto es, se constituye un sector público regional que debe responder a las decisiones del Estado central. Es el brazo largo del Estado que instala sus delegados en los territorios. La figura emblemática de este modelo es el intendente, la máxima autoridad regional y responsable de su desarrollo, pero que es un delegado del presidente de la República.

En el ámbito de las políticas económico-sociales hay dos situaciones diferentes. Las políticas sociales encuentran en los municipios la posibilidad efectiva de descentralización. Aquí el factor favorable es la institucionalidad comunal, herencia histórica que le confiere autonomía y representatividad democrática (recuperada en los años noventa). Pero las políticas de desarrollo económico siguen sujetas al modelo centralizador, por dos razones. En primer lugar, por la lógica del sistema público chileno. Los órganos respectivos del sector público responden a sus direcciones nacionales. Surge entonces una nueva incongruencia: la autoridad regional debe enfrentar la misión imposible de trabajar con un equipo que responde a distintas racionalidades y prioridades, porque cada integrante le rinde cuentas a su superioridad jerárquica central. Se retomará este tema más adelante. En segundo lugar, por la

lógica de la inversión privada, que en los años ochenta y noventa fue determinada por los grandes proyectos de empresas transnacionales o de grupos económicos nacionales, los cuales tienen sus centros de interés fuera de los territorios en los cuales se asientan sus operaciones.

Esta contradicción entre el modelo de desconcentración y la descentralización es básico en las dificultades que ha enfrentado el desarrollo de las regiones en Chile. ¿Se trata de descentralizar o de desconcentrar? Descentralizar implica transferir poder de decisión. Desconcentrar significa localizar la gestión en los territorios, pero no necesariamente con poder de decisión. Una u otra estrategia tiene distintas implicancias políticas. En los años noventa, la literatura muestra que lo que ha ocurrido es más bien una desconcentración administrativa, mientras que el objetivo de descentralización se mantuvo como una asignatura pendiente.

ASPECTOS INSTITUCIONALES

Aunque los gobiernos de la Concertación han impulsado avances significativos para revertir el tradicional centralismo chileno, todavía el sistema de régimen interior puede ser caracterizado como un estado unitario desconcentrado. En efecto, los gobiernos regionales continúan su dependencia política, fiscal y administrativa con respecto al gobierno central y, por otra parte, los gobiernos locales carecen de los recursos necesarios para llevar adelante sus funciones, mientras posean atribuciones limitadas de decisión sobre los mismos. Esta situación incentiva al *lobby* de las autoridades regionales y locales ante el gobierno central. Quienes tienen más capacidad de liderazgo y mejores conexiones políticas, pueden acceder mejor a las autoridades nacionales y canalizar recursos hacia sus respectivos programas.

La misión de los gobiernos regionales es promover el desarrollo social, cultural y económico de su región, para lo cual cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio, y atribuciones definidas por ley. Las funciones de desarrollo de los gobiernos regionales deben realizarse bajo principios de equidad, eficiencia y eficacia en el uso de los fondos públicos y en la prestación de servicios, además de procurar la participación efectiva de la comunidad y la preservación y mejoramiento del medio ambiente¹.

¹ Como ejecutivo del gobierno regional, cada intendente ejerce entre otras las siguientes funciones: a) formular políticas de desarrollo de la región; b) someter al consejo regional los planes y estrategias regionales de desarrollo, así como implementar su ejecución; c) presidir el consejo regional con derecho a voz y, en caso de empate, con derecho a voto dirimente en materias que no sean de fiscalización. En la práctica el número total de consejeros siempre es par; d) someter al consejo regional el proyecto de presupuesto del gobierno regional, ajustado a la política de desarrollo nacional, la Ley de Presupuesto de

Sin embargo, existe una situación de doble dependencia de la autoridad máxima de la región –el intendente– que, además de negar la autonomía política de los gobiernos regionales, incide en la imposición de políticas públicas que son sancionadas en el centro. Aunque puedan recibir algún grado variable de *feedback* regional, no responden necesariamente a las necesidades de desarrollo productivo que –en este caso– requieren las regiones.

Cada intendente es el representante directo del presidente de la República en la región y, como tal, desempeña las funciones de gobierno interior². Al mismo tiempo, cada intendente es el “ejecutivo del gobierno regional”, que está integrado por este último más el consejo regional. Los consejos regionales están compuestos por un número variable de consejeros elegidos por los colegios provinciales, integrados para este efecto por los concejales municipales electos directamente por la ciudadanía.

Los intendentes cuentan con la colaboración directa de secretarios regionales que representan a todos los ministerios con la excepción del Ministerio del Interior (función que desempeñan los propios intendentes), Secretaría General de la Presidencia, Defensa y Relaciones Exteriores. Estos secretarios regionales ministeriales están a cargo de la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y de todas aquellas materias que sean de competencia del gobierno regional (Ley 19175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Gobierno de Chile, 11 de noviembre de 1992, Art. 62).

Otro problema de régimen interior es que los secretarios regionales ministeriales dependen, por un lado, de cada intendente y, por el otro, del ministro respectivo. Pese a que los intendentes son en parte

la Nación y demás normativas de administración financiera del Estado; e) proponer al consejo regional la distribución de los recursos regionales provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, de las inversiones sectoriales, y de los tributos que según la Constitución (Art. 19, N° 20) graven por ley actividades y bienes que tengan una clara identificación regional destinados al “financiamiento de obras de desarrollo”; f) proponer al consejo regional la celebración de convenios de programación con otros gobiernos regionales o ministerios relativos a proyectos de inversión, los cuales deberán ser sancionados mediante decreto supremo; g) administrar los bienes nacionales de uso público en la región y h) coordinar, supervisar o fiscalizar a los servicios públicos que operen en la región y que sean financiados con fondos regionales (Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Gobierno de Chile, 1993, Art. 24).

2 Entre ellas que se cuentan: a) garantizar el orden, seguridad y respeto de los habitantes y bienes; b) aplicar las disposiciones de la Ley de Extranjería; c) coordinar y fiscalizar a los servicios públicos que operen en la región cuyos programas no sean financiados con fondos regionales; d) hacer presente a las autoridades del nivel central las necesidades de la región y e) prevenir y enfrentar situaciones de catástrofe o emergencia (Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Gobierno de Chile, 1993, Art. 2).

fundamental agentes del presidente de la República, los problemas de coordinación al interior del gobierno regional son evidentes. En efecto, los intendentes enfrentan a los secretarios regionales ministeriales como intermediarios de las políticas sectoriales centrales y responsables de los servicios públicos en cada región. Por otro lado, los consejos regionales no tienen ninguna atribución de control sobre los intendentes (Martelli y Valenzuela, 1999: 10).

En el caso de la Región de Los Lagos, así como en muchas regiones del país, se constata una serie de debilidades de la institucionalidad que le están impidiendo las definiciones estratégicas y la implementación de políticas públicas en una visión de largo plazo (Haefner, 2000: 6):

- Carencia de un sistema de coordinación regional eficaz.
- Inadecuación de los instrumentos de planificación regional.
- Un sistema político orientado al corto plazo.
- Ausencia de un proyecto-región.
- Debilidades, o ausencia, de los planes de desarrollo comunal.
- Sectorialización extrema de las decisiones.
- Déficit de equipos técnicos en el sector público.

Por lo tanto, no es extraño que la misión de los gobiernos regionales esté restringida principalmente a una planificación más bien teórica; es decir, a realizar una función prospectiva que usualmente tiene poca influencia para definir las políticas, programas y proyectos en el corto y mediano plazo. Aquellos que finalmente se implementan en la región son los que resultan de las decisiones del gobierno central y de la influencia que ejercen los intereses empresariales.

LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL

En el ámbito medioambiental, antes de 1990 prácticamente no existía una política pública integral, puesto que hasta ese año la legislación ambiental fue sectorial y reactiva. En realidad, hasta los años setenta no existía una conciencia internacional sobre los efectos ambientales del desarrollo. Con todo, se han identificado unas 1.300 disposiciones jurídicas con relevancia para el medio ambiente, algunas de las cuales incluso datan de 1916 (CEPAL, 2001: 57). El concepto de desarrollo sustentable se origina a partir de esos años, en base a diversos acuerdos internacionales. En Chile los gobiernos de los años sesenta tomaron las primeras iniciativas, de carácter sectorial, para combatir algunos efectos ambientales del desarrollo industrial. En 1960 se estableció un Plan Regulador Intercomunal de la ciudad de Santiago para abordar el crecimiento urbano desordenado que estaba ocurriendo. Y en 1970 se creó la primera comisión contra la contaminación ambiental, aunque tuvo una duración efímera, de pocos años.

En el ámbito sectorial, en los años sesenta se comenzó a implementar una política forestal, ante la evidencia de la erosión que estaban sufriendo los terrenos en diversas zonas del centro-sur del país. El gobierno del presidente Frei Montalva impulsó un plan de reforestación (1967), apoyado por una Corporación de Reforestación, creada en 1969, y por una política de créditos de la CORFO para financiar las plantaciones. En esos años se desarrolló también un plan de protección contra los incendios forestales (Camus y Hajek, 1998).

Posteriormente, el gobierno militar estimuló las plantaciones forestales con el objetivo de sustentar el desarrollo exportador, y para ello se otorgó un subsidio a las plantaciones forestales. Pero esta política tuvo un negativo impacto en el bosque nativo, que comenzó a ser talado a fin de iniciar nuevas plantaciones comerciales beneficiadas con dicho subsidio. Desde entonces ha habido un intenso debate nacional acerca de la competencia entre la conservación del bosque nativo y las plantaciones forestales. En los años noventa comenzó a legislarse para desarrollar una política de incentivos y manejo sustentable del bosque nativo.

Otro sector intensivo en recursos naturales que ha pasado por diversas etapas en cuanto a los impactos ambientales de su desarrollo ha sido la pesca. Este sector tuvo un extraordinario crecimiento a comienzos de los años sesenta gracias a una política de franquicias tributarias para incentivar su desarrollo. Sin embargo, en pocos años se produjo la sobreexplotación de la anchoveta, en el norte del país, a la que siguió el colapso del recurso. Las primeras regulaciones tendientes a racionalizar la explotación pesquera fueron la Ley sobre Industria Pesquera y sus derivados, de 1983, las regulaciones para la pesca pelágica en la I, II y VII Regiones, de 1986, y la Ley General de Pesca y Acuicultura de 1989 y sus modificaciones de 1992 (Camus y Hajek, 1998: 40). El problema central que han abordado estas regulaciones es el control de la pesca pelágica a fin de lograr una sustentabilidad de los recursos, una asignación de los derechos de pesca que compatibilice derechos adquiridos, con criterios de eficiencia y equidad distributiva, y estímulos para el aumento de la inversión y la innovación tecnológica.

A partir de 1990 comenzó a definirse una política ambiental sistémica y preventiva, acompañada de la institucionalidad correspondiente. En junio de ese año se creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), a la que se le asignó la tarea de definir una nueva legislación. Se consideraron dos modelos institucionales: un Ministerio versus una comisión coordinadora de los demás ministerios en los temas ambientales. Prevalció esta última postura, en base a la idea de que los temas ambientales involucran a todos los ministerios, y que la responsabilidad de gestionar la política ambiental no puede ser labor de

un ministerio en particular, sino de toda la institucionalidad pública. Además, con el objetivo de darle más poder de decisión, se decidió su localización cercana a la presidencia de la República.

La primera iniciativa de CONAMA fue el Plan de Descontaminación de Santiago. Luego se comenzó a implementar el plan de evaluación de impactos ambientales de los proyectos de inversión, el cual primero tuvo un carácter voluntario para las empresas, hasta que saliera la ley. Pero ya el Banco Mundial y el BID exigían esas evaluaciones a los proyectos a los que daban financiamiento. En 1993-1996 más de mil millones de dólares en inversiones se sometieron a la evaluación voluntaria de impacto ambiental (O’Ryan y Escudero, 1997: 74).

Cabe destacar que la constitución oficial de la CONAMA y la formulación de la Ley de Bases del Medio Ambiente (1994), que constituye la ley marco, contó con un alto nivel de consenso entre el gobierno y los empresarios, mientras que no fue así con otras legislaciones reguladoras del ambiente de sectores específicos, como las leyes de pesca y del bosque nativo, las cuales han suscitado mucha controversia y disensos (O’Ryan y Escudero, 1997: 75).

Aunque la CONAMA y la Ley de Bases del Medio Ambiente fueron un importante progreso, tienen insuficiencias: 1) los instrumentos están orientados principalmente a los aspectos más visibles del medio ambiente; 2) carecen de una visión sistémica, que integre otros aspectos del desarrollo que tienen importante influencia en el medio ambiente: la política energética, las situaciones de pobreza, la política de transportes, el desarrollo urbano. En la Región de Los Lagos tres cuartos del consumo de leña proveniente del bosque nativo se usa como combustible por los sectores más pobres. Todos estos temas se manejan con visiones sectoriales; 3) dificultades de coordinación de los Ministerios. Cuando hay conflictos entre objetivos, predominan las prioridades sectoriales por sobre las ambientales; 4) debilidad de la capacidad fiscalizadora.

Un observador cercano de CONAMA ha notado que se trata de “una institución de gobierno discutida por sí misma, vista por muchos como carente de legitimidad de origen y funcionamiento [...] en vez de ser un espacio de encuentro para resolver los grandes temas que conlleva el desarrollo y la globalización, constituye un punto de desencuentro, una materia a tratar en sí. La institucionalidad ambiental es materia de debate, en vez de representar un espacio de debate”³.

Entre las principales causas de esto, a juicio de Clemente Pérez, están las aspiraciones de algunos sectores de avanzar más rápidamente en la política ambiental, en base a convicciones valóricas más que a

3 Opiniones del ex director de la Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) Metropolitana, Clemente Pérez (2002).

principios de responsabilidad política; los errores de algunas autoridades políticas que han sobrepasado las decisiones técnicas en la evaluación ambiental de proyectos de inversión, y los diferentes enfoques de la clase política chilena respecto del tema. En otras palabras, se ha desarrollado una institucionalidad y una política, pero que han venido perdiendo el consenso original.

Aparte de estas instituciones de carácter general, desde el punto de vista del territorio acuífero de la Región de Los Lagos –objeto de este trabajo–, existen otros organismos que tienen responsabilidades en la formulación y ejecución de las políticas, como aquellos que se refieren a la pesca, a la acuicultura, a las concesiones acuíferas, a la gestión del borde costero y a la administración marítima.

En este capítulo se describirán estas instituciones y se discutirán algunos problemas que han surgido en la implementación de su cometido y que afectan, ciertamente, la calidad ambiental del desarrollo económico.

EL MARCO REGULATORIO DE INCIDENCIA AMBIENTAL ESPECÍFICA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA GENERAL: LA COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

En Chile la legislación básica sobre el medio ambiente está contenida en la Ley 19300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Con esta ley, que entró en vigencia el 9 de marzo de 1994, se consolidó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y, con ella, la institucionalidad ambiental. La Ley 19300 reconoce las competencias legales y técnicas existentes en los distintos servicios sectoriales del Estado y la necesidad de coordinar la gestión ambiental conjunta con cada uno de ellos. Asimismo, reconoce la participación ciudadana como un componente fundamental de la estrategia de desarrollo sustentable.

Adicionalmente, se creó el Fondo de Protección Ambiental (FPA) con el objetivo de “financiar, total o parcialmente, proyectos o actividades orientados a la protección o reparación del medio ambiente, la preservación de la naturaleza o la conservación del patrimonio ambiental”. CONAMA ha orientado dicho fondo a la ejecución de iniciativas comunitarias locales de mejoramiento ambiental, de capacitación y difusión, destinadas a fortalecer las capacidades de acción de las comunidades.

Los objetivos fundamentales de la CONAMA son:

- Recuperar y mejorar la calidad ambiental.
- Prevenir el deterioro ambiental.
- Fomentar la protección del patrimonio ambiental y el uso sustentable de los recursos naturales.
- Introducir consideraciones ambientales en el sector productivo.

- Involucrar a la ciudadanía en la gestión ambiental.
- Fortalecer la institucionalidad ambiental a nivel nacional y regional.
- Perfeccionar la legislación ambiental y desarrollar nuevos instrumentos de gestión.

El órgano de mayor jerarquía de la CONAMA lo constituye su Consejo Directivo, presidido por el ministro secretario general de la Presidencia y compuesto por 13 ministros. Cabe señalar la importancia de que CONAMA se relacione con el presidente de la República a través del ministro secretario general de la Presidencia, pues se trata de un organismo que por su naturaleza tiene dos características indispensables para la gestión ambiental: su carácter coordinador multisectorial y su cercanía a la Presidencia. Es por ello que las instrucciones y acuerdos del Consejo Directivo se deben cumplir mediante las órdenes que cada ministro miembro de dicho Consejo transmita a los organismos públicos de su dependencia, cuya labor es coordinada, en esta materia ambiental, por la Dirección Ejecutiva de la CONAMA.

A nivel de las regiones, la ley establece la constitución de las Comisiones Regionales del Medio Ambiente COREMA. Si bien el intendente de cada región preside la COREMA respectiva, lo hace en su función de representante del presidente de la República en la región, y no en su calidad de ejecutivo del gobierno regional; por lo tanto el Director de la COREMA respectiva no depende ni está subordinado al intendente.

Los instrumentos de acción fundamentales de la CONAMA son el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; las Normas Ambientales de Calidad y Emisiones y los Planes de Descontaminación y Prevención.

La ley ambiental creó el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y le asigna a la CONAMA y a las COREMA la atribución de administrarlo. La COREMA debe pronunciarse sobre los estudios ambientales que concentren sus impactos en la región, mientras que la CONAMA lo hace para aquellos proyectos que tengan efectos sobre dos o más regiones. En cada COREMA existe un Comité Técnico y un Consejo Consultivo. Este último está integrado por dos científicos, dos representantes de ONG, dos representantes del empresariado, dos representantes de los trabajadores y un representante del intendente.

La regulación ambiental busca actuar a través de las nuevas actividades económicas que se inician, o los proyectos de inversión que se emprenden. Para ser autorizados, se exige un informe sobre el impacto ambiental que tendrá la actividad en cuestión, tanto durante el período de inversión como durante la operación productiva. El objetivo es que, de tener esas inversiones eventuales efectos ambientales negativos, estos costos sean internalizados por los proyectos.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) debe entenderse como el conjunto de procedimientos que tienen por objeto identificar y evaluar los impactos ambientales que un determinado proyecto o actividad generará o presentará, permitiendo diseñar medidas que reduzcan los impactos negativos y fortalezcan los impactos positivos. Parte importante de estos procedimientos se sustenta en la participación de los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental, y/o que otorgan permisos ambientales sectoriales vinculados con el proyecto o actividad.

El desarrollo y consolidación del SEIA está marcado por tres etapas claramente diferenciadas. Cada una de las etapas corresponde a los instrumentos legales disponibles en cada período.

- Etapa del Instructivo Presidencial, “Pauta para la Evaluación del Impacto Ambiental”. Se extiende desde septiembre de 1993 hasta marzo de 1994, fecha en que se publica la Ley 19300 sobre bases generales del medio ambiente.

La Comisión del Medio Ambiente creada en junio de 1990 por el gobierno del presidente Aylwin asumió el desafío de generar un marco regulatorio provisorio en el tema de la evaluación ambiental. Este proceso culmina con el dictado de un instructivo presidencial (30 de septiembre de 1993) a todos los servicios públicos, destinado a coordinar lo mejor posible la realización de estudios de impacto ambiental de proyectos de inversión. El instructivo obligaba a los servicios públicos a coordinarse y hacer sus exigencias en forma conjunta al proponente del proyecto de inversión, con la finalidad de que se elabore un solo estudio de impacto ambiental, que cumpla con todos los servicios públicos con competencia.

- Etapa de la Ley 19300. Desde marzo de 1994 hasta abril de 1997, fecha en que se publica el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. La Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente es una ley ordinaria, que contiene algunas disposiciones propias de una ley orgánica constitucional, y su promulgación no obedece a ningún mandato constitucional, sino más bien a la voluntad política del Estado de contar con una ley básica sobre la materia. Por lo tanto, esta ley no deroga ni modifica significativamente otras normas legales.

El principal aporte de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente es que introduce varios instrumentos de gestión ambiental inexistentes en el país hasta su aprobación, tales como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, las normas de Calidad Ambiental primarias y secundarias, las Normas de Emisión y la responsabilidad civil por daño ambiental, entre otras.

El SEIA posee dos instrumentos, el EIA (Estudio de Impacto Ambiental) y la DIA (Declaración de Impacto Ambiental) que son, en términos generales, instrumentos de evaluación y de carácter preventivo, que tienen por objeto primordial predecir o anticipar los efectos negativos que generará un determinado proyecto sobre el medio ambiente, con el objetivo de tomar las medidas necesarias para su mitigación, compensación o reparación. Durante esta etapa, estos instrumentos no estaban reglamentados y, por lo tanto, no eran obligatorios para los proyectos de inversión. Sin embargo, muchos proyectos se acogieron voluntariamente, motivados por exigencias de los organismos de financiamiento internacional, o con el objetivo de satisfacer normas ambientales de otros países hacia los cuales se pretendía exportar. En la etapa voluntaria del SEIA 135 proyectos fueron evaluados, 5 de los cuales fueron rechazados y 130 aprobados.

- Etapa del Reglamento del SEIA. Desde abril de 1997 hasta la fecha. El 3 de abril de 1997 entra en vigencia el reglamento del SEIA previsto en la Ley 19300, con lo cual las evaluaciones de impacto se hacen obligatorias. Los proyectos que ingresan al SEIA son del tipo tranques, presas, líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje, centrales generadoras, reactores nucleares, aeropuertos, puentes, autopistas, proyectos mineros, forestales, oleoductos, plantas de tratamiento de aguas servidas, proyectos de explotación intensiva, cultivos y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos, entre otros. Son proyectos de mayor envergadura, o con potencial de afectar el medio ambiente⁴. Este artículo es central en el SEIA obligatorio, y representa para los empresarios la principal dificultad debido a la generalidad de su contenido.

ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

El “Estudio de impacto ambiental” es el documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se pretenda llevar a cabo. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental, y describir las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos⁵.

La Ley de Bases del Medio Ambiente asigna a la CONAMA la responsabilidad de implementar y administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En este esquema institucional, CONAMA y

⁴ Artículo 11, Ley de Bases del Medio Ambiente.

⁵ Artículo 2, letra i, de la Ley de Bases del Medio Ambiente.

las Comisiones Regionales del Medio Ambiente COREMA están a cargo de coordinar el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y revisión de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA), contando para ello con la activa participación de los diversos órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental.

El proceso del EIA concluye con una resolución que aprueba o rechaza el proyecto. Si la resolución es favorable, certificará que se cumple con todos los requisitos ambientales aplicables, incluyendo los eventuales trabajos de mitigación y restauración, no pudiendo ningún organismo del Estado negar las autorizaciones ambientales pertinentes. Si la resolución es desfavorable, se deniegan las correspondientes autorizaciones o permisos, en razón de su impacto ambiental, aunque se satisfagan los demás requisitos legales.

Los principales criterios para que un proyecto deba hacer una EIA son⁶:

- Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones y residuos.
- Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos suelo, agua y aire.
- Reasentamiento de comunidades humanas o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos.
- Localización próxima a población, recursos o áreas protegidas susceptibles de ser afectadas, así como el valor ambiental del territorio en el que se pretende emplazar.
- Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona.
- Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

Las características que hacen procedente un estudio de impacto ambiental son bastante amplias, y el Reglamento ayuda en forma parcial a resolver los problemas de interpretación que presenta dicha norma.

Entre los beneficios del SEIA, se puede señalar:

- El uso de criterios técnicos ha mejorado el diseño y la gestión ambiental de proyectos.
- Armonizó las exigencias de los servicios públicos.
- Los organismos públicos han conocido mejor la perspectiva privada para encarar proyectos, y sus requerimientos en materia de plazos y costos involucrados.

⁶ Artículo 11, Ley de Bases del Medio Ambiente.

- Los privados han podido entender la perspectiva pública, así como la de las comunidades donde se insertan sus proyectos.
- Generó las bases para el monitoreo ambiental de proyectos en operación.
- Incorporó la participación ciudadana en el proceso de evaluación.

A un nivel más general se puede sostener que el SEIA ha asumido las siguientes garantías constitucionales:

- El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación⁷.
- El derecho a desarrollar cualquier actividad económica respetando las normas legales que la regulan⁸.
- El derecho de propiedad en sus diversas especies, sin perjuicio de su función social, que comprende la conservación del patrimonio ambiental⁹.

Pero esta institucionalidad no está exenta de dificultades y ha sido cuestionada en numerosas ocasiones, tanto por los empresarios como por los grupos ecologistas. La principal crítica de estos últimos es que intervienen autoridades políticas no necesariamente competentes para evaluar esos informes o, incluso, que pueden estar influidos por intereses sectoriales propios de su gestión.

Adicionalmente, se aduce una insuficiente participación ciudadana, especialmente en la etapa de formulación de los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental. Por el lado del sector privado, la crítica ha sido la rigidización y lentitud de los procesos de inversión que las evaluaciones acarrearán. Otras debilidades no menores se pueden resumir en los siguientes términos (Pérez, 2003):

- La ley no ha definido las normas de calidad ambiental que deberían regir los límites de las emisiones tolerables, razón por la cual existen numerosas ambigüedades en la normativa que originan a su vez discrecionalismo y politización de las decisiones.
- Los procedimientos de medición y monitoreo de los efectos ambientales no son suficientemente rigurosos, enfatizando las consecuencias señaladas.
- La tipología usada de los proyectos productivos que deben someterse a la evaluación de impactos impide una selección de ellos en base a la relevancia y magnitud de sus impactos.
- Existen resquicios que permiten que proyectos relevantes puedan no someterse a las evaluaciones de impacto.

7 Artículo 19 N° 8 de la Constitución de la República de Chile.

8 Artículo 19 N° 21 de la Constitución de la República de Chile.

9 Artículo 19 N° 24 de la Constitución de la República de Chile.

- Se carece de un sistema de evaluaciones que califique los proyectos en el marco de planes regionales estratégicos.
- El sistema carece de suficientes poderes fiscalizadores, que permitan sancionar los incumplimientos.
- La ausencia de personal capacitado, especialmente en relación a la capacidad de las empresas para contratar personal especializado.
- Por todo lo anterior, la institucionalidad vigente adolece de falta de credibilidad y desconfianza por parte de los actores sociales. Esto incentiva las críticas provenientes de diversos ámbitos socio-políticos.

Con todo, desde un punto de vista más amplio, el balance de resultados es mixto. Por una parte, se constata que la institucionalidad y las políticas ambientales han estado operando con relativo éxito a lo largo de los años noventa. Por ejemplo, en el caso de cuatro programas anticontaminación que se han estado aplicando, los resultados han sido bastante satisfactorios (Pérez, 2003). En primer lugar, el plan de control de la contaminación atmosférica de la Región Metropolitana ha logrado la disminución del material particulado fino (uno de los principales contaminantes de la ciudad de Santiago) en cerca de 50% entre 1989 y 2001; un segundo ejemplo es la disminución de emisiones de anhídrido sulfuroso de la industria del cobre, las cuales también han caído a la mitad entre 1993 y 2000, a pesar de un aumento de tres veces en la producción de cobre; un tercer programa ha sido el de tratamiento de las aguas servidas, el cual ha aumentado desde un 5% de las aguas a mediados de los años noventa, a un 35% en 2001, con la expectativa de que ese ritmo de mejoramiento se mantendrá en los próximos años; por último, en relación a la disposición de residuos domiciliarios, mientras a mediados de la década sólo el 10% de ellos se destinaba a rellenos sanitarios, en 2001 esa proporción ha aumentado a 35%¹⁰.

Pero estos éxitos parciales no deben ocultar un panorama más general que, en un juicio experto, causa preocupación. Un reciente informe sobre el estado del medio ambiente en Chile plantea que “la modalidad de desarrollo sigue teniendo un alto grado de insustentabilidad, continuando con los altos costos ambientales de las transformaciones derivadas del desarrollo” (Instituto de Asuntos Públicos, 2002: 14). Áreas específicas donde se detectan importantes falencias son las del uso del agua, el bosque nativo, los ecosistemas marinos, la erosión y desertificación de los suelos, la diversidad biológica y la generación de energía (Instituto de Asuntos Públicos, 2002: 15).

¹⁰ Ver Pérez (2003), con información de CONAMA; ver también Del Fávoro y Katz (1999: 270).

Adicionalmente a la institucionalidad medioambiental general, existen diversas institucionalidades reguladoras sobre sectores y recursos específicos, como los recursos forestales, pesqueros, borde costero y la utilización de contaminantes del aire, aguas, entre otros.

INSTITUCIONALIDAD PARA LOS RECURSOS ACUÍFEROS

El gobierno chileno ha incentivado la actividad productiva y la exportación. Como se señaló en un capítulo anterior, una de las actividades más exitosas ha sido la industria de la pesca, la cual ha expuesto los recursos a una sobreexplotación. Esto ha originado la necesidad de regular el desarrollo del sector, imponiendo límites de captura y asignación de cuotas, proceso con obvias consecuencias políticas y conflictos de intereses¹¹.

Un subsector que escapa a esas características ha sido la acuicultura y, en particular, el cultivo del salmón. Con todo, aunque esta industria ha generado considerables beneficios económicos al país y a la región donde está concentrada, existe también una fuerte presión ciudadana por aumentar el control y la fiscalización del desarrollo de faenas tanto extractivas como de cultivo, en aras del desarrollo sustentable y de evitar la contaminación de las aguas¹².

Hay varios tipos de legislaciones e instituciones relevantes al desarrollo del sector. La legislación más relevante es la Ley General de Pesca y Acuicultura 18892, de 1989. Esta ley tiene como objetivo la preservación de los recursos hidrobiológicos y la regulación de toda actividad pesquera extractiva, acuícola, deportiva y de investigación que se realice en aguas terrestres, aguas interiores, mar territorial o zona económica exclusiva del país, además de las actividades pesqueras de procesamiento, transformación, almacenamiento, transporte y comercialización de dichos recursos. La ley se refiere a la administración de las pesquerías, el acceso a la actividad pesquera extractiva industrial,

¹¹ Sobre los regímenes de explotación de distintas especies, ver Centro de Análisis de Políticas Públicas (1999: cuadro 6.1, p. 252).

¹² Es preciso reconocer que la contaminación de las aguas del borde costero obedece a muchos factores diversos, como los productos químicos que arrastran los ríos derivados de la agricultura, las descargas de aguas servidas de las zonas urbanas, los residuos líquidos derivados de las industrias, los residuos sólidos de industrias que faenan en la costa, como la pesca industrial o el transporte marítimo. Los elementos contaminantes pueden ser materias grasas y aceites, elementos orgánicos, productos químicos o incluso metales pesados, como mercurio, plomo, cadmio y cobre. Estos factores contaminantes afectan los ecosistemas y pueden ser muy destructivos de la biodiversidad e, inclusive, de la salud humana. De ahí la necesidad de regulaciones y controles a través de las políticas públicas. Como factores compensadores naturales, que contribuyen a disminuir esos impactos, se señala la “eventual inexistencia de una plataforma continental (en el caso chileno) que los pueda retener” y “la existencia de corrientes marinas que los pueden dispersar” (Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2000: 273).

la pesca artesanal, la acuicultura, la investigación pesquera y acuícola y la pesca deportiva. Tipifica, además, infracciones y delitos, y define las sanciones y procedimientos administrativos. Contempla la creación de un Consejo Nacional de Pesca y de consejos zonales y regionales, todos los cuales intentan hacer efectiva la participación de los agentes del sector pesquero y acuícola.

Con respecto a la actividad acuícola, la ley establece la existencia de áreas de concesiones, otorgadas por el Ministerio de Defensa a través de la Subsecretaría de Marina, las cuales pueden ser de cuatro tipos: de playa; de terrenos de playa; de porción de agua y fondo; y de rocas. Los concesionarios sólo pueden cultivar aquellos recursos que indica la autorización respectiva, manteniendo su limpieza y equilibrio ecológico.

La ley señala que sólo pueden ser concesionarias aquellas personas naturales chilenas o extranjeras que dispongan de permanencia definitiva en el país y las personas jurídicas chilenas. Si estas últimas tienen participación de capital extranjero, ello deberá haber sido previamente autorizada por las autoridades pertinentes.

Por otro lado, está el recientemente decretado Reglamento Ambiental para la Acuicultura (RAMA), de diciembre de 2001, el cual está amparado por la Ley General de Pesca y Acuicultura¹³. Uno de los aspectos más relevantes del reglamento es la prohibición para practicar la acuicultura, definida en términos del “límite de no aceptabilidad para el ejercicio de la acuicultura”: en efecto, se establece que “no pueden existir condiciones anaeróbicas en fondos lacustres, marítimos y fluviales”. Por condiciones anaeróbicas se entiende “la ausencia de oxígeno disuelto en el agua intersticial de los primeros 3 cm del sedimento”.

La acuicultura solo puede desarrollarse a partir del mínimo exigible por la normativa. Además, se establecen las medidas de protección ambiental, entre las que se contemplan las obligaciones de limpieza, disposición de desechos o residuos líquidos o sólidos, y planes de contingencia¹⁴. Por otro lado, los proyectos que deban someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental deben presentar una Caracterización Preliminar del Sitio (CPS) (determinación de parámetros y variables físicas, biológicas y químicas del área respectiva).

13 La Ley de Pesca señala explícitamente la importancia de contar con reglamentos *ad hoc* para temas medioambientales y de desarrollo sustentable, tanto para proteger los recursos no renovables como para la salud de la población. Esta ley establece también los criterios para el establecimiento de un sistema nacional de áreas marinas protegidas.

14 “Acuicultura Nacional ya cuenta con Reglamento Medio Ambiental” en *Aquanoticias* N° 66, (diciembre 2001-enero 2002: 24).

LAS CONCESIONES

Son el instrumento fundamental que tiene el Estado para autorizar la instalación de centros de cultivo. Se trata de áreas fijadas como apropiadas para el cultivo de especies hidrobiológicas, las cuales son otorgadas por el Ministerio de Defensa Nacional y deben regirse por la Ley General de Pesca y Acuicultura. A partir de 1994, de acuerdo a la Ley General de Bases del Medio Ambiente, pero especialmente a partir del Reglamento de Concesiones, de la Ley General de Pesca y Acuicultura, se estableció que todos los proyectos de acuicultura deberían someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). El procedimiento consistía en que el interesado debía comunicar, en primer lugar, su intención de postular a una concesión a la Subsecretaría de Pesca, del Ministerio de Economía. La Subsecretaría hacía una primera revisión a fin de determinar si no había causales de rechazo, en cuyo caso notificaba al solicitante para que sometiera su proyecto al SEIA. Sin embargo, al no haber plazos para esta presentación, lo que ocurrió fue que muchas postulaciones no continuaron o postergaron el trámite, pero contribuyeron a congestionar el sistema y a paralizar la continuidad del trámite de muchas otras postulaciones. Se estima que al año 2001 había más de 500 solicitudes de concesiones pendientes (*Aquanoticias*, 2001a: 58). Esto dio pie para el surgimiento de un mercado negro de concesiones, en el cual se transaban concesiones a un alto precio (cuadros 6 y 7). Pero un decreto del Ministerio de Economía de ese año impuso plazos perentorios, distintos según se trate de Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) o Estudios de Impacto Ambiental (EIA), con lo cual se obliga a los postulantes a solicitar una concesión sólo con el respaldo de un proyecto técnico elaborado. Con ello se espera eliminar o disminuir las solicitudes puramente especulativas.

Como dato ilustrativo, se puede mencionar que entre 1997 y 2001 el Servicio Nacional de Pesca había recibido 2 mil solicitudes de concesiones de acuicultura en la Región de Los Lagos (*Aquanoticias*, 2001a: 58). Actualmente existen 580 concesiones vigentes y operando, lo que equivale a 17 mil hectáreas de cultivos hidrobiológicos (*Aquanoticias*, 2001a: 18).

LAS AUTORIZACIONES

La acuicultura puede desarrollarse no solo mediante la obtención de concesiones, sino también de autorizaciones. Las concesiones requieren la aprobación por el Ministerio de Defensa Nacional y otorga a una persona natural o jurídica “los derechos de uso y goce, por tiempo indefinido, sobre áreas de playas de mar, terrenos de playas fiscales, porciones de agua y fondo, rocas dentro y fuera de las bahías y en los ríos y lagos navegables por buques de más de cien toneladas” (*Aquanoticias*,

2001: 14). Por su parte, las autorizaciones de acuicultura suponen la aprobación del Servicio Nacional de Pesca, la que faculta a una persona natural o jurídica para realizar actividades de acuicultura por tiempo indefinido. Ambas son tramitadas por el Servicio Nacional de Pesca, pero en las concesiones hay una considerable entrega de privilegios que bordean la soberanía.

GESTIÓN DEL TERRITORIO MARÍTIMO

La responsabilidad directa de la gestión marítima y fiscalización de la contaminación marina corresponde a la Dirección General del Territorio Marítimo (DIRECTEMAR).

DIRECTEMAR es el organismo de la Armada, mediante el cual el Estado de Chile cautela el cumplimiento de las leyes y acuerdos internacionales vigentes, para proteger la vida humana en el mar, el medio ambiente, los recursos naturales y regular las actividades que se desarrollan en el ámbito acuático de su jurisdicción, con el propósito de contribuir al desarrollo marítimo de la nación¹⁵.

La DIRECTEMAR realiza su función de autoridad marítima mediante su organización en 16 gobernaciones marítimas, 60 capitanías de puerto y 250 alcaldías de mar. El Decreto 1 del Ministerio de Defensa Nacional (Subsecretaría de Marina) del 18 de noviembre de 1992 ratificó y amplió las responsabilidades y atribuciones de la DIRECTEMAR en el campo de la preservación del medio ambiente acuático, en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional. Otro instrumento legal a disposición de DIRECTEMAR es la Ley de Navegación (de 21 de mayo de 1978), que le da facultades para fiscalizar y sancionar los derrames de residuos sólidos o líquidos en el mar.

Este organismo elaboró en 1987 un Plan Nacional de Investigación, Vigilancia y Control de la Contaminación Acuática, con el objeto de colaborar en el diseño y gestión de una política ambiental acuática eficaz para la preservación del medio ambiente acuático.

Los objetivos del plan son cuatro: 1) evaluar en forma permanente el estado y la calidad del medio ambiente acuático (marino, fluvial y lacustre), en relación al impacto que producen los usos y actividades desarrolladas; 2) apoyar el desarrollo de instrumentos jurídicos nacionales para fiscalizar y proteger el medio ambiente acuático; 3) elaborar estrategias de difusión y educación ciudadana sobre la preservación del medio ambiente acuático; 4) apoyar la generación de planes de ordenamiento ambiental del borde costero.

¹⁵ Ver <www.directemar.cl>.

El Plan se desarrolla a través de cuatro programas especiales, los cuales constituyen la columna vertebral de la gestión ambiental realizada por la DIRECTEMAR. Estos planes son:

- Programa de Control de la Contaminación Acuática: iniciado en 1987 este programa establece los términos de referencia y medidas de control de la contaminación acuática. Entre ellas se encuentran las directivas para los solicitantes de concesiones marítimas para fines de piscicultura, el Programa Mínimo de Evaluación de Impacto Ambiental (PMEIA), descarga de residuos líquidos en el medio ambiente acuático por parte de buques, fuentes fijas terrestres, planes de contingencia para derrames de petróleo, hidrocarburos u otras sustancias, medidas preventivas para evitar la transmisión de especies perjudiciales y epidemias.
- Programa de Observación del Ambiente Litoral (POAL): se trata de una iniciativa de monitoreo ambiental que desde 1988 determina la concentración de los principales contaminantes en el medio ambiente acuático. Hacia 1996 la red de monitoreo del POAL se ubicaba en alrededor de los veinte puntos geográficos más críticos, los cuales también incluyen cursos fluviales y lagos. La red de monitoreo del POAL intenta configurar un sistema de alerta temprana de detección de cambios ambientales negativos.
- Programa del Panorama Nacional de la Contaminación Acuática: se trata de un sistema de caracterización y gestión de los cuerpos de aguas elaborado a partir de una base de datos ambientales, que permita integrar, usar y manejar la información ambiental disponible.
- Programa de Difusión de la Conciencia Ambiental y Marítima (POCAM): elabora estrategias de difusión y educación en relación a la preservación del medio ambiente acuático.

GESTIÓN DEL BORDE COSTERO

Se define “borde costero” como “la franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales situados en el litoral, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, que se encuentran sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina”¹⁶. Los terrenos de playas fiscales se definen como aquellos que se extienden hasta la línea de las más altas mareas, y son de uso público. Además, el

¹⁶ Decreto Supremo 475 de 1994.

mar territorial se identifica hasta las doce millas mar afuera desde la línea de las más bajas mareas¹⁷.

El objetivo de la política consiste en “zonificar los espacios comprendidos dentro del Borde Costero y propender a un ordenamiento territorial acorde con el desarrollo del país”. La Subsecretaría de Marina asume el borde costero como un ecosistema, de lo cual se desprende su labor en la protección y preservación de este recurso natural. Las actividades humanas realizadas en el borde costero incluyen los puertos y construcciones portuarias (poco más de cincuenta en Chile), las industrias, la pesca artesanal e industrial, la acuicultura, el turismo y la recreación.

El Decreto Supremo 475, del 14 de diciembre de 1994 estableció una Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República y creó la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral, formada por doce miembros que representan a diferentes ministerios y presidida por el ministro de Defensa Nacional, con los siguientes seis objetivos:

- Conocer la realidad geográfica del litoral.
- Favorecer el desarrollo de los recursos y riquezas.
- Proteger y conservar el medio ambiente.
- Compatibilizar las actividades del borde costero.
- Orientar el desarrollo equilibrado del país, en relación al borde costero.
- Proponer los usos preferentes del borde costero.

La Comisión Nacional de Uso del Borde Costero comprende a los principales organismos del Estado involucrados en el tema, incluidos los gobiernos regionales. Con respecto a estos últimos, la Comisión Nacional recomendó la creación de Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero, que se aboquen a la elaboración de estudios de zonificación de los espacios costeros regionales. La Comisión Nacional cuenta con una Secretaría Técnica radicada en la Subsecretaría de Marina. La Política Nacional estableció una zonificación preliminar de uso del borde costero del litoral, a fin de que sirviese de base para la proposición posterior que debiera realizar la Comisión Nacional. La zonificación se realiza en torno a las siguientes cinco áreas:

- Áreas reservadas para el Estado, donde este está realizando o planea realizar proyectos.
- Áreas para puertos y otras instalaciones similares. Las que actualmente ocupan los puertos públicos, privados y otras reservadas para puertos futuros.

¹⁷ Ver “El borde costero. Un espacio de integración y desarrollo”, de la Subsecretaría de Marina.

- Áreas para industrias de construcción y reparación de naves.
- Áreas donde existen asentamientos humanos y caletas de pescadores.
- Áreas para actividades industriales, económicas y de desarrollo. Estas incluyen plantas industriales procesadoras de productos del mar instaladas en el borde costero, áreas apropiadas para la acuicultura y áreas de turismo.

El principal problema que enfrenta la Comisión Nacional del Borde Costero es su falta de capacidad resolutive. En realidad, se trata más bien de una instancia propositiva, que ha hecho propuestas de políticas muy generales, pero sin capacidad de implementación. Las Comisiones Regionales, por su parte, tendrían potencialmente una mayor capacidad de implementación, pero han carecido de recursos financieros y muchas de ellas ni siquiera han contado con una Secretaría Técnica.

Con todo, ha habido algunos progresos puntuales, principalmente por la intervención directa de la Subsecretaría de Marina u otros organismos públicos. En la Región de Valparaíso se ha estado llevando a cabo un estudio para el desarrollo portuario, que permita formular una política específica. En la Región del Bío-Bío, se ha logrado superar la extrema contaminación del borde costero entre las ciudades de Concepción y Talcahuano, como también superar los efectos de un incendio catastrófico que ocurrió en la bahía de San Vicente¹⁸.

Por otra parte, un acuerdo entre la CONAMA y la SEREMI de Vivienda y Urbanismo de la Región de Los Lagos, firmado el 7 de mayo de 2002 en Puerto Montt, pretende llegar a establecer una zonificación del territorio, que permita avanzar en el desarrollo sustentable, mediante una planificación territorial. Se trata de un ordenamiento voluntario y no normativo, relacionado con el Plan de Desarrollo Urbano que gestiona el gobierno regional (*Aquanoticias*, 2002: 37).

De acuerdo a declaraciones de un ex subsecretario de Marina, los principales objetivos que esa entidad se ha propuesto en relación a la acuicultura son (*Aquanoticias*, 2002c):

- Declaración de una cartografía diseñada para la administración del Borde Costero.
- Corrección de errores u omisiones que contengan los decretos que declaran Áreas Aptas para el ejercicio de la acuicultura.
- Optimización de la gestión del área encargada del otorgamiento de concesiones de acuicultura, a fin de reducir el tiempo de trámite.
- Implementación de un Sistema de Información Geográfica para apoyar el ordenamiento y otorgamiento de concesiones.

¹⁸ Ejemplos mencionados por el subsecretario de Marina, Angel Flisfisch, en seminario de FLACSO, 18-19 octubre de 2000.

SUBSECRETARÍA DE PESCA

La Subsecretaría de Pesca, que depende del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, fue creada por Decreto Fuerza Ley 1626, de 1976. Su misión es “administrar la actividad pesquera y acuícola y proponer iniciativas para su desarrollo, a través de la formulación, seguimiento y difusión de la Política Pesquera y Acuícola Nacional y la dictación de la normativa que la implementa, con el objeto de alcanzar la sustentabilidad en el uso de los recursos hidrobiológicos y del medio ambiente para el bienestar de todos los Chilenos”¹⁹.

Son objetivos de esta Subsecretaría²⁰:

- Disponer de una política pesquera y acuícola que permita el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos y del medio ambiente.
- Proponer y apoyar la aplicación de la legislación, normativa y autorizaciones pertinentes para el desarrollo de la actividad pesquera y acuícola del país.
- Propender al perfeccionamiento permanente de la eficiencia y eficacia de los servicios y productos que entrega la Subsecretaría a todos sus usuarios, asegurando la oportunidad y transparencia de éstos.
- Proporcionar información del sector que permita a los entes públicos y privados orientar sus decisiones acorde a la realidad Nacional e Internacional del sector.
- Coordinar la implementación de la política para la actividad pesquera y acuícola artesanal y de pequeña escala.
- Fortalecer medios y canales de participación y comunicación con los actores claves para el desarrollo sustentable del sector pesquero y acuícola nacional.
- Contar con personas competentes y comprometidas para cumplir con las tareas de la Subsecretaría de Pesca.
- Elaborar los estudios técnicos para determinar las áreas apropiadas para el ejercicio de la acuicultura y que serán sujetas a concesiones.

Entre las tareas previstas para realizarse durante el año 2002 destacan:

- La promoción de una modificación de la Ley General de Pesca y Acuicultura, en lo que respecta a pesca extractiva. Este ha sido uno de los puntos claves incluidos en la Agenda Pro Crecimiento, suscrita por el Gobierno y el empresariado nacional²¹.

¹⁹ Ver <www.subpesca.cl>.

²⁰ Ver <www.subpesca.cl>.

²¹ Ver el punto 4 (Modernización de la Regulación del Sector de Pesca Extractiva) de la Agenda Pro Crecimiento. Obtenido de <www.minecon.cl/info/20020301.htm> en octubre de 2002.

- La intención de simplificar los trámites relacionados con la otorgación de concesiones y autorizaciones de acuicultura.
- El desarrollo de una Política Nacional de Acuicultura.
- La revisión del sistema de áreas de manejo aplicado a la pesca artesanal.
- La creación de un sistema de apoyo al sector pesquero artesanal y a las actividades de acuicultura de pequeña escala.
- El aumento del número y extensión de las áreas de manejo para los pescadores artesanales de la Región de Los Lagos.
- La elaboración de una Política de Pesca Deportiva.

Hasta 2006 la Subsecretaría de Pesca intentará realizar las siguientes actividades:

- Modificar la Ley General de Pesca y Acuicultura, y generar dos cuerpos legales independientes: uno que regule la actividad pesquera y otro que regule la acuícola.

Tales modificaciones propenderán a una reestructuración del sector que permitirá asegurar la conservación de los recursos en un marco legal que tienda a la autorregulación. Con ello se pretende dar mejores posibilidades de desarrollo y equidad al sector pesquero extractivo y a la acuicultura. Como consecuencia, ambas actividades deberían aumentar sus fuentes de mano de obra.

- Estimular la producción pesquera con mayor valor agregado. De acuerdo a las proyecciones del sector y como consecuencia de las modificaciones legales, se espera que el sector pesquero duplique su aporte en exportaciones durante los próximos seis años.
- Fomentar la acuicultura agilizando el procedimiento existente para otorgar concesiones y autorizaciones de acuicultura y disminuyendo el tiempo de respuesta de las solicitudes. Además se culminará, en coordinación con otras reparticiones de gobierno, el proceso de declaración de áreas aptas para el ejercicio de la acuicultura en lagos y ríos, y la elaboración del reglamento de medidas de protección del medio ambiente para las actividades de la acuicultura.
- Impulsar la pesca artesanal, lo cual supone un mayor fomento a las áreas de manejo, la actualización del registro de pescadores artesanales, una mayor representatividad en los consejos zonales y nacional de pesca, la definición de artes de pesca y la transferibilidad de los permisos asociados a la embarcación, entre otras iniciativas.

- Garantizar a las comunidades mapuches del lago Budi (IX Región) la explotación de los recursos pesqueros en dicho lago como actividad legalmente permitida con exclusividad de uso. Esto se logrará a través de la declaración por decreto del lago Budi como área de reserva marina.

SERVICIO NACIONAL DE PESCA (SERNAPESCA)²²

La misión del SERNAPESCA es implementar la política pesquera nacional, controlar el cumplimiento de la normativa pesquera, acuícola y ambiental, así como los acuerdos internacionales que regulan la actividad pesquera y acuícola, de manera de cautelar los recursos hidrobiológicos, contribuir al desarrollo sustentable del sector y al crecimiento económico de Chile.

Las funciones relacionadas con esta misión son las siguientes:

- Velar por la calidad sanitaria de los productos pesqueros de exportación e importación.
- Proponer planes de desarrollo para la pesca deportiva.
- Ejercer la tuición de los parques y reservas marinas.
- Entregar las estadísticas oficiales del país.
- Garantizar que los productos exportados cumplan con las normas de conservación vigentes y con los requisitos sanitarios, además de certificar su origen, ambos con respecto a las normativas nacionales y a los acuerdos internacionales suscritos.

Para los efectos del control sanitario de los productos, el SERNAPESCA desarrolla los siguientes programas y actividades:

- Habilitación de plantas pesqueras y buques factorías.
- Control de sanidad y calidad de los productos finales.
- Sanidad de moluscos bivalvos.
- Control de fármacos.
- Sanidad de la pesca artesanal.
- Vigilancia epidemiológica.
- Control de importación de materias primas.
- Control de la harina de pescado.
- Certificación sanitaria, de calidad y de origen. En el caso de las exportaciones a Estados Unidos y Europa, el SERNAPESCA avala que los productos han sido procesados en plantas autorizadas; que los niveles de fármacos residuales y mercurio no superan la norma permitida; que los productos congelados están libres de

²² Fuente: Presentación de Alejandro Bahamondes, Director de Pesca de la Región Metropolitana. Accedida desde <www.achiac.cl> en octubre de 2002.

listeria; que los moluscos bivalvos han sido sanitizados y provienen de áreas autorizadas; que no hay presencia de aditivos prohibidos; y que se cumplen los requisitos de rotulación exigidos.

- Operación y mantención de laboratorios.
- Inspecciones a centros de cultivo, a embarques de productos, a plantas elaboradoras y a laboratorios bromatológicos, biotóxicológicos y patológicos.

El SERNAPESCA ha sido la contraparte nacional para la implementación de los siguientes acuerdos y convenios internacionales:

- El Memorando de Entendimiento con la *Food and Drugs Administration* de los Estados Unidos en materia de moluscos bivalvos (1989).
- El Memorando de Entendimiento con el *National Marine Fisheries Service* de los Estados Unidos (1995).
- El reconocimiento de la Unión Europea como autoridad competente para el control y certificación de los productos pesqueros que se destinen a esos mercados (1994).