

Los límites de la gobernanza privada en política ambiental en Chile

Alejandro Pelfini,
Universidad Alberto Hurtado/Chile, FLACSO-Argentina

RESUMEN

El objetivo de esta ponencia – que recoge evidencia recabada en el marco del Proyecto FONDECYT Nr. 1110428 “Instituciones formales y redes informales en políticas públicas en Chile” - es demostrar que la modernización de la institucionalidad ambiental en Chile consolida las redes informales que han conectado tradicionalmente a sus principales actores (inversores, Estado y expertos). Las reformas introducidas privilegiando un modelo de gobernanza privada no logran revertir el anterior carácter básicamente *reactivo* de la política ambiental actuando primordialmente *ex-post*. En consecuencia, se trata de una política pública que no contribuye a la formación de ciudadanía y agenda pública en torno a modelos de desarrollo y de uso de recursos naturales, sino que se limita a evaluar/paliar/legitimar agendas pre-constituidas, como son generalmente los proyectos de inversión productiva, extractiva o de infraestructura. Por lo tanto, se daría la paradoja de que la introducción de mecanismos más formales, transparentes y participativos de gestión, sin lograr reducir el predominio de la gobernanza privada (basada en RSE, compromisos voluntarios y evaluaciones de impacto) parece afianzar las redes informales a nivel intra-élite, mientras que la sociedad civil y el ciudadano de a pie quedan relegados a un rol de meros observadores.

PALABRAS CLAVE: gobernanza privada, redes informales, Responsabilidad social empresaria, compromisos voluntarios, evaluación de impacto ambiental

1. Sobre Gobernanza Privada

En el área de las políticas ambientales, el dominio del neo-institucionalismo bajo la égida del neoliberalismo encontró un terreno fértil para desarrollarse en el discurso de la **modernización ecológica**. En la búsqueda de complementariedad entre protección ambiental y desarrollo económico se introdujo una serie de arreglos institucionales y de instrumentos de política que convergen en los siguientes principios: auto-organización con estructuras flexibles de gobernanza por contraposición a los esquemas jerárquicos y centralizados tradicionales (*command-and-control*); mayor participación de *stakeholders* y *shareholders* en ciertas fases del proceso de toma de decisiones; subsidiariedad y autonomía en la implementación de las regulaciones; búsqueda de partenariados y auto-regulación. **De este modo se propagan los llamados mecanismos no convencionales** en el proceso de las políticas públicas al menos en el ámbito de la política ambiental que pretenden dar cuenta más adecuadamente de la complejidad y la multisectorialidad de los problemas y conflictos socio-ambientales. Estos mecanismos se presentan en marcado contraste con formas tradicionales de gobernanza centralizadas y jerárquicas, en donde se destaca la coordinación en „policy networks” y la horizontalidad entre actores relevantes (básicamente empresarios/inversores e instancias de regulación estatal). Si las formas tradicionales tienden a ser vinculantes y con sanciones claras y punitivas, los mecanismos no convencionales se caracterizan por su flexibilidad y por inspirarse en una “*soft law*”. Frente a la regulación tradicional se destacan los compromisos voluntarios como mecanismo regulatorio por excelencia o más bien de autoregulación (no vinculante y autónoma) (Pelfini, 2006).

Varios arreglos institucionales se han desarrollado en las últimas dos décadas bajo estas orientaciones, consolidando un estilo de política socio-ambiental que se ha denominado “**gobernanza privada**” (*private governance*) en tanto política pública hecha fundamentalmente por agentes privados o bien

liderada y orientada por los criterios de los mismos. Desde ya que la misma se diferencia de la mera participación de agentes privados en el mercado, las prácticas de lobby o la privatización de agencias y programas de la administración públicas. También implica un paso más en la contraposición entre gestión gerencial (Estado/Mercado) y gestión asociada (Estado/Sociedad Civil) ya que las mismas siguen teniendo al Estado como agente principal. En cambio, en la gobernanza privada el Estado se desdibuja. La misma está compuesta de procesos de toma de decisión de carácter vinculante por parte de agentes privados que afectan la calidad de vida de públicos vastos (Rudder, 2007) incluyendo prácticas de “self-governance” y “autoregulación” como ser certificaciones voluntarias, códigos de conducta que atienden problemas ambientales y éticos, siempre implementadas por compañías y organizaciones no-gubernamentales. Expresamente en el ámbito de las políticas ambientales, algunos autores como Stewart Lockie la denominan directamente como “regímenes neoliberales de gobernanza” (2010).

Cuestionar este modelo y exponer sus límites no constituye, ciertamente, ninguna novedad. Esto ya fue hecho por discursos rivales al de modernización ecológica, tales como el de ambientalismo cívico y el de gubernamentalidad verde (Bäckstrand y Lövbrand, 2007). Al supuesto orden que ofrece un mercado liberal descentralizado intentando proveer soluciones flexibles y optimizadoras de costos para sus agentes económicos se le contraponen un modelo de gobernanza multilateral orientados por la evidencia que otorga el saber experto (gubernamentalidad verde) o bien propuestas más radicales basadas en la transformación de patrones de consumo o alternativas reformistas que conciben a la sociedad civil global como un complemento a las políticas públicas (ambientalismo cívico).

Nuestro propósito aquí es el de subrayar cómo diferentes intentos por mejorar la legitimidad democrática de estos arreglos institucionales han mostrado ser incapaces de superar sus déficits constitutivos. Criterios e instrumentos propios de una reforma del Estado de segunda generación tampoco parecen haber logrado transformaciones importantes en términos de accountability, transparencia y participación. Más bien se acercan a una forma objetivante de administración o ingeniería social en la que los sujetos políticos se difuminan. Esto coincide entonces con la noción de postdemocracia, planteada originalmente por Rancière como gobierno sin *demos* y por consiguiente, como un régimen ausente de política (1995). En la misma línea, insiste Crouch (2004) en que en esta constelación la democracia se pervertiría en una simple escenificación de formas de reducida participación para resguardar el creciente poder de las oligarquías empresariales (globales).

2. Los límites de la gobernanza privada: oligarquización, corporatismo y la instrumentalización de las instituciones. El ejemplo de la política ambiental en Chile.

Chile, como uno de los primeros y relativamente exitosos experimentos neoliberales en el mundo, aparece como un laboratorio de modernización ecológica en contextos semiperiféricos. Asimismo su reciente política ambiental fue reformada en el año 2009 con la llamada Nueva Institucionalidad Ambiental que comienza a implementarse el siguiente año y que le otorga una mayor jerarquía a la política ambiental dentro de la administración pública, crea más instituciones de fiscalización así como tribunales específicos e introduce exigencias de accountability, transparencia y participación en algunas fases del proceso de políticas públicas. No obstante, y como veremos a continuación, estas reformas de segunda generación no alteran la tendencia a la glorificación de la gobernanza privada de los bienes públicos ambientales ni la rigidez oculta de los mecanismos no convencionales y los diseños institucionales supuestamente “flexibles”.

La política ambiental en el país no tiene más de diez años de edad, habiendo comenzado probablemente después de la crisis de la salmonicultura en el Pacífico Sur. A diferencia de otros países –principalmente en Europa occidental, donde existe una mayor tradición en este campo– la política ambiental chilena es de naturaleza esencialmente reactiva, actuando primariamente ex-post. Esto es, no

contribuye a la formación de agenda pública, sino que interviene meramente para asesorar, justificar o mitigar los efectos indeseados de agendas pre-establecidas relacionadas con proyectos de inversión productivos o extractivos. En este sentido, la política ambiental no cumple la función de velar por la reproducción de ecosistemas y de vigilar las actividades productivas de acuerdo al imperativo de la sustentabilidad tanto de los recursos como del entorno natural. **Por el contrario, en el marco de la gobernanza privada la política ambiental en Chile se dedica primordialmente a reproducir y legitimar un modelo de acumulación basado en la extracción y exportación de materias primas, que constituye la base de la relativa riqueza actual del país.** La salmonicultura, la madera y los minerales constituyen los principales productos de exportación de Chile, y han sido objeto de regulación ambiental con tres objetivos principales: la preservación del recurso (pero no del ecosistema circundante); el control de conflictos socio-ambientales (pero no la salvaguarda de los intereses de los afectados actuales y potenciales) y el resguardo de la “seguridad jurídica” y del interés de los inversionistas. La política ambiental desarrollada en Chile en torno a estos recursos extractivos se ha basado en una sólida red entre tres actores fundamentales: a) el inversor (usualmente capitales transnacionales); b) el Estado como instancia habilitadora que autoriza y regula el proyecto de inversión; y c) los expertos (*think tanks* o agencias de evaluación de impacto ambiental), que proporcionan legitimidad científica al proyecto en cuestión. De esta forma, actores conectados a través de sólidas redes intra-élite (cuando no corporativistas), dominan el campo de las políticas ambientales, mientras que la sociedad civil y la ciudadanía en su conjunto quedan relegados al rol de observadores.

Es evidente que este proceso de desarrollo de la política ambiental en Chile tiene un origen más **exógeno** que endógeno, toda vez que se ha visto impulsado desde el extranjero, principalmente desde la escala global: sus ‘portadores’ han sido habitualmente compañías internacionales que han introducido en Chile los estándares ambientales vigentes en sus países de origen; las organizaciones internacionales supervisando la conservación de bienes públicos globales, y los mercados de exportación de Chile con sus propias regulaciones comerciales y de consumo. Voluntariamente o no, el gobierno chileno se vio crecientemente obligado a cumplir con tales requisitos; y en cierto modo, las mismas empresas exportadoras también, en la medida en que los consumidores de sus productos o bien sus accionistas lo exigen (por ejemplo tras la crisis del virus ISA en la industria salmonera a fines de los ‘90). A nivel interno, algunas organizaciones de la sociedad civil comenzaron entonces a escrutar estos primeros pasos, y lentamente un cierto nivel de conciencia ambiental empezó a surgir entre los ciudadanos y en los medios de comunicación. Una segunda fase en la institucionalización de la política ambiental comenzó en Chile con la creación de un Ministerio de Medio Ambiente en 2009, acompañado por un corpus legal más profundo y variado en materia ambiental. Como varios críticos destacan, este fue uno de los requerimientos impuestos por la OECD para el ingreso de Chile en la institución, luego de un informe lapidario sobre la condición del medio ambiente y de las políticas ambientales en el país. Con la llamada Nueva Institucionalidad Ambiental (NIA) se introdujo una variante más novedosa del discurso de modernización ecológica ya durante el gobierno de Michelle Bachelet, integrando estándares neoinstitucionales de segunda generación de reforma del Estado y de formulación de políticas: después de una ola de privatizaciones, descentralización y desregulación propicia a los mercados, hubo una tímida tendencia a desarrollar instituciones más abiertas a la ciudadanía, en respuesta a las demandas por mayor democratización y justicia social. Una mayor “democratización” del Estado (y de los mercados) consistiría, pues, en la incorporación de tres criterios al diseño de instituciones – criterios hoy ampliamente aceptados como quintaesencia de cualquier agenda de democratización y legitimación: **rendición de cuentas (*accountability*), transparencia y participación**. Los esfuerzos en esta dirección han sido realizados dentro del marco existente de gobernanza privada: los gobiernos nacionales y regionales publican informes; las empresas desarrollan proyectos de desarrollo social en beneficio de las comunidades locales y ningún proyecto de inversión

con un impacto ambiental significativo es aprobado sin algún nivel de participación de los directamente afectados.

No obstante estos avances, dentro de la NIA, la hegemonía de la red formada por los inversionistas, el Estado y los expertos permanece intocada, si no reforzada por esta inyección de legitimidad derivada de las reformas cosméticas descriptas. En este sentido, es posible hablar de un proceso de democratización incipiente, pero posteriormente detenido, precisamente debido a la instrumentalización de criterios originalmente concebidos al servicio de la democratización de las instituciones. De este modo, los criterios de *accountability*, transparencia y participación se corporizan – así nuestra tesis – en un discurso, una forma institucional y una práctica dominantes:

- a) En el nivel discursivo, la formulación de políticas ambientales en países como Chile está particularmente expuesta a estándares globales e internacionales, cuya capacidad performativa define la agenda y los límites de lo posible, marginando voces alternativas. El discurso dominante en la constelación de actores mencionada es el conocido principio de la **responsabilidad social corporativa (RSE)**. La RSE se vincula con el criterio de rendición de cuentas o *accountability* en el sentido de que las empresas y los inversionistas se comprometen a proteger el medio ambiente y a mejorar las condiciones de vida en las comunidades impactadas por un proyecto de inversión productivo o extractivo dado. Este compromiso está destinado también a mejorar la imagen de la compañía frente a los stakeholders y frente a la población de los países de origen de la empresa transnacional en cuestión. Lo fundamental es que esto les otorga una especie de licencia social para operar que aumenta su legitimidad respondiendo a las necesidades de una suave *accountability*, y a la vez, las protege del peligro de regulaciones estatales más firmes así como las extrae del control de una ciudadanía crítica.
- b) En el nivel de los marcos institucionales y organizacionales, uno de los arreglos más prevalecientes en la política ambiental chilena son los llamados **acuerdos o compromisos voluntarios**, es decir, la auto-regulación de los actores económicos. Conectados al ideal de transparencia, sirven para distribuir tareas y obligaciones entre el Estado, las empresas y los expertos, con tal de que sus tareas sean hechas públicas y accesibles a los ciudadanos.
- c) En el nivel de las prácticas, el instrumento por excelencia de la política ambiental en Chile es la evaluación de impacto ambiental (EIA), con el cual la ciencia o el saber experto – con la fuerza legitimadora de su pretendida neutralidad – cumple un rol clave en habilitar un proyecto para su realización y, simultáneamente, cerrar el debate acerca de su conveniencia. Las EIA se vinculan directamente, pues, con el ideal de participación y con su instrumentalización: la participación de las comunidades locales es importante, siempre y cuando permanezca controlada y limitada a una determinada fase no del proceso decisorio sino simplemente de la mitigación de externalidades de un proyecto de inversión determinado.

En consecuencia, la red de actores descrita se consolida sobre la base de un discurso dominante (el de la RSE), que se organiza en derredor de un arreglo institucional privilegiado (los acuerdos voluntarios) y utiliza básicamente un instrumento particular (las EIA) para legitimar y reproducir su dominación del campo de la política ambiental. En esta constelación, los ideales progresistas y democráticos de rendición de cuentas, transparencia y participación han sido reducidos a un instrumento para la separación de Estado, mercado y la sociedad civil, poniendo el énfasis sobre las asociaciones (partenariados) flexibles y la auto-regulación. Un proceso de aprendizaje colectivo ciertamente se ha iniciado y cierto grado de democratización ha ocurrido también, pero en la forma de un proceso “tutelado” – bien conocido en la larga transición chilena –, en el contexto de una democracia de baja

intensidad. La pregunta que surge aquí es si estas limitaciones son simplemente consecuencia de la instrumentalización de estos ideales democráticos (*accountability*, transparencia y participación) por parte de una coalición corporativista de grupos de élite, o si, por el contrario, radican de alguna forma en estos ideales en sí mismos, que a fin de cuentas éstos fueran menos progresistas y democráticos de lo que habitualmente se cree.

3. Más allá de las instituciones: las nuevas demandas por democratización

El caso de la política ambiental chilena ilustra cómo un incipiente proceso de democratización puede verse interrumpido por un énfasis excesivo en el institucionalismo bajo la égida de reformas del Estado de segunda generación. También cómo la gobernanza privada con su énfasis en la flexibilidad y en la formalización de los procedimientos termina despolitizando un ámbito de políticas de creciente relevancia pública: la interacción, la deliberación y el monitoreo son ignorados y reemplazados por la autonomía, la auto-regulación y la observación no vinculante. El aspecto más interesante del caso chileno es el hecho de que el proceso de democratización sigue su curso, hoy en día, pero más allá del “*corset* institucional” de una democracia tutelada. En 2011 un movimiento ciudadano masivo se alzó en protesta contra el proyecto hidroeléctrico de gran escala a realizarse en uno de los lugares más prístinos de la Patagonia chilena (HidroAysén), poniendo en tela de juicio no sólo el modelo de política ambiental del país, sino también su política energética y los vínculos de éstas con un modelo de acumulación extractivista y profundamente insustentable. Así, pues, nuevos interrogantes comienzan a formularse en la esfera pública, mostrando indicios de un proceso de democratización y politización crecientes que se desarrolla por fuera de los marcos institucionales, en las calles, en la esfera mediática y, en cierto modo, en los tribunales de justicia. Estamos así en presencia de **dos escenarios o constelaciones diferentes en la implementación de la NIA**. El primero está signado por la adaptación de los actores y estructuras existentes a un contexto más complejo y de exigencias internacionales, lo que requiere de la incorporación de nuevos estándares y prácticas (i.e. la fusión de las estructuras de gobernanza privada con la agenda formal de democratización y sus parámetros de *accountability*, transparencia y participación). El segundo se caracteriza por la emergencia (sorpresiva) de una constelación diferente a partir del 2011, con nuevos actores y nuevas demandas, que se opone a la anterior. En términos del pensador brasileño Roberto Mangabeira Unger, esta distinción puede plantearse como la oposición entre una democracia de baja intensidad *versus* una democracia turbulenta de alta intensidad. En cuanto a la producción de legitimidad, con Blühdorn (2013) podemos decir que en la política ambiental en Chile se ve agotada la legitimación por procedimientos en la que cuenta fundamentalmente la aplicación transparente y vinculante de mecanismos codificados que contemplen la deliberación y la justificación pública. En este sentido, la NIA y su tibio intento de incorporar mayores niveles de *accountability*, transparencia y participación se ve acosada por demandas de legitimación por la incorporación de demandas e intereses de los directamente afectados (legitimidad a nivel de los inputs), por un lado, y demandas por un mejor rendimiento en la aplicación efectiva y eficiente de las necesidades colectivas (outputs), por otro.

En un lenguaje más normativo podría decirse que la tensión que se refleja recae en una aplicación suave, mínima y poco exigente de estándares de gobernanza de segunda generación sin considerar demasiado los respectivos ideales regulativos contenidos en los mismos

| | ESTÁNDARES GOBERNANZA | DE | IDEAL REGULATIVO |
|--|------------------------------|-----------|-------------------------|
| Atributos de una política pública democrática | <i>Accountability</i> | | Deliberación |

| | | |
|------------------------------|--------------------------------|---|
| | Transparencia | Derecho a la información |
| | Participación | Justicia participativa |
| Estilos de gobernanza | Gobernanza privada (autonomía) | Gobernanza pública (interdependencia entre Estado y sociedad civil) |

Claro que exigir que los estándares mínimos de gobernanza se acerquen a los ideales regulativos que los contienen supone pasar de una gobernanza privada basada en el ideal utopía de la autonomía a una gobernanza pública consciente de la interdependencia entre Estado y sociedad civil.

Como sostienen Michel Callon et.al (2001), las controversias enriquecen la democracia. El propósito no es, por supuesto, la expansión del conflicto, sino su transformación. Quizá en la forma de foros híbridos, integrando expertos, dirigentes políticos e inversores, pero también ciudadanos legos y representantes de la sociedad civil organizada. La innovación consiste en la emergencia de algo nuevo e inesperado. Es improbable que la novedad surja de una evaluación continua y el perfeccionamiento incrementalista de las instituciones existentes: los *rankings*, el *benchmarking* y el ‘paquete’ *accountability*/ transparencia/ participación pueden servir para prolongar la supervivencia de ciertos diseños y prácticas probadamente ineficaces – o al menos insuficientes – para una mayor democratización, y obstaculizar la formación de nuevas y mejores instituciones. De este modo los instrumentos de la crítica no transforman sino mejoran los limitados mecanismos existentes (Bröckling, 2007).

A fin de cuentas, la pregunta central es por la forma de entender y por el rol de la política y de la sociedad civil en el mundo social. En la gobernanza privada inscripta en el neo-institucionalismo, la política democrática es una forma de administración o *management* de los asuntos sociales de manera formal y transparente, ofreciendo procedimientos de rendición de cuentas, mecanismos electorales y una participación controlada en la toma de decisiones: la sociedad civil es invitada a interactuar siempre y cuando acepte las reglas de juego diseñadas por otros (el Estado y los mercados). Si el pueblo o los ciudadanos en general hubieran de convertirse de nuevo en el soberano, y si la política no fuera entendida meramente como administración o *management*, sino también como un espacio de agonismo y creación de nuevos escenarios, entonces la relación entre aprendizaje, instituciones e innovación debe ser revisada y re-pensada.

Referencias:

- Bäckstrand, Karin and Lövbrand, E.: “Climate Governance beyond 2012. Competing discourses of Green Governmentality, Ecological Modernization and Civic Environmentalism” in Pettenger, M.E. (Ed.): *The Social Construction of Climate Change*, Hampshire/UK, Ashgate, 2007 (pp. 123-147).
- Barton, Jonathan y Fløysand, Arndt (2010): “The political ecology of Chilean salmon aquaculture, 1982–2010: A trajectory from economic development to global sustainability”, *Global Environmental Change* 20 (2010) 739–752.
- Blühdorn, Ingolfur (2013): *Simulative Demokratie*, Berlin, Suhrkamp.,
- Bröckling, Ulrich (2007): *Das unternehmerische Selbst*, Frankfurt, Suhrkamp.

- Callon, Michel / Lascoumes, Pierre / Barthe, Yannick (2001): *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, París, Ed. Du Seuil.
- Campos-Medina, Fernando y Larenas, Jorge (2012): “La despolitización del conflicto socio-ecológico en la legislación medioambiental Chilena a partir de los años 90s”. *Bitácora Urbano Territorial* 21 (2): 45-56 Bogotá, Colombia.
- Crouch, Colin (2004): *Postdemocracy*, Cambridge, Polity.
- Lockie, Stewart (2010): “Neoliberal Regimes of Environmental Governance: Climate Change, Biodiversity and Agriculture in Australia”, in Redclift, M and Woodgate, G (ed.), *The International Handbook Of Environmental Sociology* (2nd ed), Edward Elgar Publishing, United Kingdom, pp. 364-379.
- Mangabeira Unger, Roberto (1998): *Democracy Realized: A Progressive Alternative*, London, Verso.
- Pelfini, Alejandro (2003): “Los compromisos voluntarios como instrumento alternativo en la política ambiental: ¿oportunidad para el aprendizaje colectivo”, *Revista de Estudios Internacionales - Universidad de Chile* Año XXVI, Nr. 142 (Enero-Marzo, 2003) (pp. 5-27).
- Rancière, Jacques (1995): *La mésentente: politique et philosophie*, París Galiléé.
- Rudder, Catherine (2007): “Private Governance as Public Policy: A Paradigmatic Shift“, George Mason University
(sitemason.vanderbilt.edu/files/hjHBio/Private_Governance_RUDDER.pdf)
(consultado en Junio 2013)