

REPUBLICA DE CHILE

Presidencia

MEMORANDUM

DE: *Patricio Aylwin Azócar*

A: *Edgardo Boeninger*

Esta es la corte
de Eduardo Arruñada, que te
cuero - cumplí conversamos - pare
que me prepares respecto reduciendo
renuncia y fidelidad que entiendo,
Gracias

24/6/91

Pat

corte E. Arruñada 16.04.91
resp. a " " 28.06.91

EDUARDO ARRIAGADA MORENO

MINUTA AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA SOBRE EL PROGRAMA
DE DESCONTAMINACION DE LA CIUDAD DE SANTIAGO

1. La "Descontaminación de Santiago" fue considerada como un Programa prioritario en el Programa de Gobierno

En la preparación del Programa de Gobierno el año 1989 se consideró la contaminación de Santiago como un tema de la mayor importancia que ameritó formar una Comisión especial para su tratamiento. Esta Comisión realizó un diagnóstico de la situación y propuso un plan específico de acción a realizar por el Gobierno. Este Plan establecía que el Gobierno encargaría este problema con la máxima prioridad y eficacia para lo que era necesario: (1) incorporarlo plenamente en las políticas económicas y sociales a desarrollar; (2) establecer una institucionalidad del más alto nivel de decisión capaz de coordinar las iniciativas multisectoriales requeridas. La figura considerada era la de un "ministro en campaña", y (3) dar a conocer el problema en toda su magnitud a la población, para conseguir de ésta que en conjunto con asumir este hecho, estuviera dispuesta a aceptar los sacrificios que su solución implicaba.

2. La Institucionalidad necesaria para la Comisión no pudo instituirse por limitaciones legales o constitucionales. La establecida requería una actitud voluntaria de los Ministros para conservar el diseño inicialmente acordado

En reunión sostenida el 14-2-90 por los Ministros designados señores Edgardo Boeninger, Germán Correa, Luis Alvarado y Jaime Tohá con el señor Rafael Asenjo designado Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Ecología y conmigo a quien se me había solicitado presidir la "Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana", se acordó que la designación de los miembros y la dependencia de la Comisión debían ser en el más alto nivel para lo que se ubicaría en la Secretaría General de la Presidencia, de manera que las proposiciones de acción a las diferentes autoridades de los servicios públicos tuvieran el aval del Presidente de la República. La Comisión estaría constituida por un Comité Directivo formado por los Ministros de las carteras relacionadas con acciones de descontaminación, este Comité aprobaría el "Plan" y controlaría su realización para lo que se reuniría al menos dos veces al año. La Comisión tendría un "Comité Operativo" que también sería presidido por el Presidente de la Comisión. La función básica de la Comisión sería la de formular un "Plan de Descontaminación de la Región Metropolitana" y establecer los respectivos programas de acción, coordinar las actividades de las distintas

instituciones involucradas en los programas (Ministerios, Servicios, Municipalidades, empresa, etc.), y supervisar el cumplimiento del Plan por los programas. El explícito respaldo presidencial fortalecería el carácter "imperativo" de sus orientaciones.

La estructura diseñada no pudo institucionalizarse por limitaciones legales o constitucionales. El Decreto que la constituyó recogió, en la medida de lo posible el diseño aprobado, entendiéndose por parte de los que participamos en ella la validez de estas bases iniciales, ya que no se nos dió ninguna señal en el sentido que los acuerdos primitivos no seguían siendo válidos para el desarrollo del trabajo programado. El marco institucional requirió que el Presidente del Comité Directivo de Ministros, fuera el Ministro del Interior, y que yo apareciera públicamente como el "Presidente de la Comisión". Se estableció que la Comisión tendría como misión específica la formulación del "Plan de Descontaminación de la Región Metropolitana" y su aplicación a través de los organismos que la componen, en el cometido de sus funciones, las autoridades integrantes de la Comisión (Ministros) deberían prestar su máxima colaboración en las tareas señaladas. *

Dentro de este esquema se requería una acción coordinada con cada uno de los Ministerios y era indispensable una actitud muy positiva de cada Ministro, en el sentido que no considerara a la Comisión como una entidad que afectara su competencia y actuaciones. Aunque por la definición misma de la entidad ese conflicto podría darse, debía encararse con una enorme dosis de "equipo", en el que no se trata de que nadie priorize ni su importancia, ni su imagen, sino que todo se supedita al éxito del conjunto.

El "Programa de Descontaminación Ambiental del Area Metropolitana de Santiago", que fue la primera acción de la Comisión, fue aprobado por un Decreto Presidencial. En él se estableció que los Ministros de Estado responderían del cumplimiento de sus directrices, tanto por su propia acción en las áreas que son de su competencia, cuando por la gestión que corresponde desarrollar en la materia, a los servicios e instituciones de su respectivo sector.

3. Para la operación de la Comisión en las condiciones establecidas se requería que su "Presidente en Ejercicio" fuera de la total confianza del Gobierno y tuviera su pleno respaldo

Yo acepté el ofrecimiento de presidir la Comisión en conjunto con asumir un puesto en el Directorio del Banco del Estado, en una condición de voluntario no remunerado. Debo señalar que había manifestado al señor Presidente con anterioridad mi decisión de dedicarme al ejercicio de mi profesión de consultoría en ingeniería volcado a la promoción de grandes proyectos de inversión, tan necesarios para el desarrollo de Chile en nuestro Gobierno, para lo que había organizado la firma Execom. Esta actividad no era compatible con cargo públicos de línea y me permitía además realizar la tarea de dirigir el Departamento Técnico del Partido que se me había solicitado. En todo caso quedó explícito que había un potencial conflicto para quién al mismo tiempo participa en actividades privadas económicas y quien detente un cargo como el de Presidente de la Comisión, sólo una absoluta confianza en la calidad moral de la persona puede compatibilizar ambas situaciones, ya que siempre podrá existir la sospecha que el acceso a una relación fluida con las fuentes de poder puede favorecer negocios particulares. Esta confianza se muestra en el respaldo que la autoridad daría a mis actuaciones en la Comisión.

4. Exitosa acción de la Comisión en el cumplimiento del Programa en un escenario en que no se ha incorporado el Programa de Descontaminación en las políticas centrales económicas y sociales, no se ha respetado la institucionalidad extralegal, y no se ha dado el necesario respaldo.

Las condiciones de diseño del Programa de Descontaminación en relación al Gobierno no se han dado. Quizá con una equivocada percepción de esta realidad la Comisión acometió el cumplimiento de su tarea con los limitados medios que se le dieron. En esta acción abrió todos los espacios que le fueron posible y tosudamente impulsó la realización de cada una de las medidas establecidas en el Programa. Al hacerlo asumió como era necesario, ante la opinión pública, un rol protagónico en la solución del problema de la contaminación, que la llevó a ser un referente permanente de los problemas de transporte, aguas servidas y residuos domiciliarios que enfrenta la ciudad. Esta acción protagónica le valió ser sometida a una crítica por parte de personeros del Gobierno, que consideraron como un afán de protagonismo inconveniente la excesiva presencia pública de la Comisión y su Presidente.

Con una dotación pequeña (9 personas) y una acumulación excesiva de trabajo, la Comisión ha cumplido el programa establecido. En el Balance presentado el 23-1-91 se muestra la actividad desarrollada en cada uno de los sectores de actividades. Se impuso en la comunidad la idea:

"Contaminación problema de todos, solución de todos". A través de la creación de Oficinas Municipales de Información Ambiental, Comités Ciudadanos, un Comité Asesor, realización de diferentes eventos, distribución de material de difusión ambiental y apoyo a nuevas iniciativas ciudadanas, se ha conseguido, cuando ha sido necesario, movilizar a la ciudadanía en el apoyo a las medidas establecidas en el Programa.

En un contacto permanente con los medios de comunicación se logró que la población asumiera la gravedad del problema de contaminación y que reconociera la coherencia y decisión con que el Gobierno lo ha enfrentado. La encuesta CERC de Enero 1991 sitúa el tema de la contaminación como el cuarto que el Gobierno ha encarado mejor que la administración anterior a continuación de la relaciones internacionales, derechos humanos y educación. Es muy importante constatar que según investigaciones realizadas, la amplia respuesta de los medios de comunicación más que una inquietud propia ha sido una respuesta al liderazgo que la Comisión ha asumido.

El avance en cada uno de los aspectos del programa: salud, monitoreo atmosférico, energía, industria, residencias, construcción, sector rural, descontaminación hídrica, descontaminación acústica y descontaminación por residuos sólidos correspondió en general a lo programado. No ocurrió lo mismo en transporte, que es el sector más relevante para la contaminación del aire, como se muestra en el Anexo a esta Minuta.

5. La principal deficiencia ha estado en la relación con el Ministerio de Transporte y los resultados alcanzados en este sector para el Programa de Descontaminación

Desde el inicio de la actividad de la Comisión se tuvieron problemas de coordinación con el Ministro de Transportes, aunque al nivel de Subsecretario y profesionales del Ministerio se pudo trabajar adecuadamente. El Ministro se resentía de la participación pública de la Comisión en las materias que incumbían a su Ministerio especialmente porque estas afectaban la política de diálogo y búsqueda de consenso que llevó con los diversos actores del sector transporte.

La discrepancia entre la Comisión y el Ministro estaba basada en la resistencia de éste a una aplicación integral de la medida básica para la Comisión que es el retiro de las micros contaminantes de la calle. Esto, evidentemente, era y es motivo de una tenaz resistencia por los empresarios de la locomoción. Planteamos al Ministro en Mayo de 1990 que era conveniente enfrentar un paro de la locomoción colectiva, ya que en el tiempo sería inevitable (como sucedió). El fracaso de este paro facilitaría la labor de racionalización del transporte y, en forma muy específica para la contaminación, hubiera permitido hacer más efectivas las medidas para impedir la circulación de vehículos contaminantes, sea a través de la revisión técnica o del retiro desde la calle.

Los intentos de una coordinación adecuada pasaron por la formación de un Comité Ad-Hoc, que impulsó el Alcalde de Santiago. Estos fueron fracasando hasta llegar al extremo de que el Ministro resolvió que el Ministerio tuviera con la Comisión una relación muy formal, sólo en los aspectos directamente atinentes a la contaminación.

El Ministro de Transportes se resintió enormemente de que en nuestro Balance 90 hubieramos revelado la insuficiencia del avance en las medidas de transporte y su actitud fue la de buscar los argumentos para mostrar la ineficiencia de la Comisión en sus otras actuaciones.

En su actitud el Ministro de transportes recibió el pleno respaldo de los Ministros señores Krauss y Boeninger, por lo que su posición es la que hoy prevalece, lo que a nuestro juicio representa el talón de Aquiles de este Programa.

Somos muy críticos de lo que se ha avanzado en el sector transporte en términos de contaminación y es un hecho que nos preocupa enormemente. El fracaso del Plan de Descontaminación sería un fracaso político para el Gobierno. La población mira este programa en relación a los éxitos que se alcancen en el combate a la contaminación atmosférica, papel en el que juegan un papel clave las medidas que debe adoptar el Ministerio de Transporte, que están contenidas en nuestro Plan Maestro de Descontaminación. Para la población, el éxito del Programa es la disminución de las micros con chimenea que circulan por Santiago.

6. La política del Gobierno no ha correspondido a la inicialmente establecida para alcanzar los objetivos del Programa de Descontaminación de Santiago

A la grave falta de coordinación con el Ministerio de Transportes, hay que agregar que de parte de otros Ministerios claves tampoco ha existido el suficiente respaldo para la labor que la Comisión realiza. Esto es consecuente con la no inclusión de la variable medio ambiente en general, y de la descontaminación de Santiago en particular, como un elemento básico programático de las políticas que se implementaron. Se ha demostrado a través de múltiples señales que este tema no tiene en el Gobierno la relevancia necesaria, ni su importancia ha crecido al ritmo de lo sucedido en la opinión pública.

El Ministro del Interior ha tenido una actitud formal consecuente con su calidad de Presidente del Comité Directivo citando a reuniones cada vez que se le solicitó. Su preocupación mayor ha estado en evitar que acciones de la Comisión puedan interferir en la relación del Ministerio con Carabineros, y de respaldar al Ministro de Transportes en su posiciones antagónicas con la Comisión. La carta enviada al Ministro con fecha 11 de Abril, en que le informé de la audiencia solicitada al Presidente de la República para plantear mi renuncia se origina en una actitud del Ministro que he interpretado como una falta de respaldo de la gestión que realizo.

El Ministro Secretario General de la Presidencia ha tenido una preocupación principal por evitar los conflictos con el Ministro de Transporte, con una visión crítica a la institucionalidad actual de la Comisión que los genera, para lo que ha propuesto una modificación estructural que ajusta la Comisión sólo al Rol que la institucionalidad explícita le permite. En este rol la acción de la Comisión queda supeditada a las decisiones que tomen los Ministros en sus respectivos ámbitos.

El Ministro de Hacienda no ha asistido nunca a una reunión de la Comisión, enviando siempre a un representante. El tratamiento presupuestario que se le dió fue rebajar en 86% lo solicitado el año 1990 y en un 89% lo pedido para 1991. La situación que actualmente se enfrenta de crisis en relación al crédito integral solicitado al BID para el Programa de Descontaminación es otra muestra de esta situación.

El Ministro de Salud lo ha hecho esporádicamente en su lista de prioridades no ha estado el preocuparse de la precaria situación de recursos que tiene el Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente, que es un organismo básico para el éxito del Programa de Descontaminación. Este organismo a pesar de sus escasos medios ha sido una pieza fundamental de la labor realizada.

El Ministro de Economía sólo concurrió a la primera reunión en que se aprobó el Programa.

El Ministro que preside la Comisión Nacional de Energía ha dado su respaldo a la amplia colaboración que se ha tenido con esta Comisión, que ha sido factor importante en el avance del cumplimiento del Programa.

El Ministro de Obras Públicas ha tenido una acción efectiva y de respaldo a la Comisión en las proposiciones que han hecho para la descontaminación de las aguas servidas.

El Ministro de Vivienda ha tenido también una posición positiva al trabajo de la Comisión, aún cuando algunos programas específicos como es el de intervenciones urbanas no han tenido suficiente coordinación con el trabajo de la Comisión.

Prácticamente no ha existido otra relación con el Ministerio de Bienes Nacionales que su participación pasiva en alguna de las reuniones del Comité Directivo.

El Intendente de la Región Metropolitana ha sido la autoridad, que sin formar parte del Comité Directivo de la Comisión (como inicialmente se consideró) ha prestado todo su apoyo al trabajo realizado y aportado fondos que ha conseguido de los Municipios. Desgraciadamente el no ser la cabeza de un Gobierno Metropolitano real le quita eficacia a este apoyo.

Aunque el Ministerio Secretaría General de Gobierno, no es tampoco parte de la Comisión, el Sr. Eugenio Tironi ha tenido una preocupación permanente por el trabajo de la Comisión y bajo su dirección se realizó un programa de publicidad televisiva en 1990.

M Una señal clara de la consideración que tiene la Comisión de Descontaminación es que en el documento "Metas Ministeriales" no se analiza su labor ni tampoco es considerada en el proyecto de Mensaje del 21 de Mayo.

En suma la Comisión ha tratado de jugar un rol que no es coherente con la posición que tiene dentro del Gobierno. Ha tenido el error de no percibir esta situación oportunamente lo que no habría sucedido si se le hubiera advertido explícitamente.

7. La Comisión ha recibido un permanente apoyo de las instituciones privadas tanto del sector productivo como de las relaciones directa o indirectamente con materias de descontaminación, y de los funcionarios de diferentes niveles de los ministerios en especial de los que forman parte del Comité Operativo. Es destacable la amplia actitud de colaboración de Carabineros

Este apoyo ha permitido el éxito alcanzado en el cumplimiento del programa, pero no cabe duda que será difícil mantenerlo en el nivel hasta ahora conseguido si se continúa actuando sólo en una actitud voluntista de suponer ante todas estas personas que se dispone de un respaldo que en realidad no se tiene.

8. La Descontaminación de Santiago debería ser un logro de un Gobierno que no aspira sólo a ser una "transición" de cuatro años, sino la "consolidación" de una tarea renovadora que con acciones concretas se proyecte al futuro.

A mi juicio el Gobierno del Presidente Aylwin no debe ser el de la "transición" con una plazo de cuatro años en que reconstruye la institucionalidad democrática y la convivencia nacional, sino de "consolidación" en que se proyecta al futuro con realizaciones concretas.

Dentro de estas realizaciones tiene la oportunidad de ser el que incorpore la política medio ambiental como una preocupación prioritaria del Gobierno. Ello lo conseguirá estableciendo la legislación correspondiente, lo que será un largo proceso en el Congreso, y muy especialmente quién inicie y deje consolidado con acciones concretas la solución del grave problema de la descontaminación de Santiago. No debe sólo ser el Gobierno cuyo éxito lo miden los consensos alcanzados y la estabilidad macroeconómica, si no debe ser un Gobierno que haga cosas, aunque para hacerlas asuma sacrificios y genere conflictos.

Dentro de las realizaciones concretas existen dos problemas a abordar, y cuya dilación encarecerá cada vez más su solución y producirá mayores perjuicios de contaminación atmosférica e hídrica. Son el tratamiento de las aguas servidas y la continuación de la construcción del Metro de Santiago. Sobre ambos temas le presenté al Sr. Presidente un Memorandum el 7 de Noviembre pasado. Sobre el tratamiento de aguas le insistí directamente al señor Presidente a raíz de la epidemia de cólera. El encarar esta materia no admite demora, la inversión a efectuar en las plantas de tratamiento (que pueden ser privadas) no debe retrasarse en bizantinas discusiones sobre tecnologías más apropiadas, la urgencia del problema descarta esperar resultados de plantas pilotos. La comunidad

debe asumir que debe pagar más por el agua, aunque este mayor costo sea enfrentado de acuerdo a los recursos de los diversos niveles socioeconómicos del país y de acuerdo a un programa diferido.

No hay otra solución real a la movilización colectiva de los santiaguinos sino que el Metro asuma el carácter de columna vertebral del sistema ordenando la movilización de los vehículos de superficie que se justifiquen para ello es indispensable que el Metro sea una red y no dos líneas que se cortan. Las medidas blandas de ordenamiento de la actual movilización producirán un alivio, pero no una solución definitiva.

El tratamiento de aguas y el Metro son alternativas que no se excluyen. Ambas son necesarias y tienen distintas fuentes de financiamiento.

Ni el Metro, ni la planta de aguas servidas pueden ser consideradas como inversiones atentatorias contra la política de descentralización que se impulsa. Ambas cosas las deben y pueden pagar los santiaguinos y no es aceptable el criterio que el plausible objetivo de impedir el crecimiento de Santiago pase por atentar contra la salud de sus habitantes.

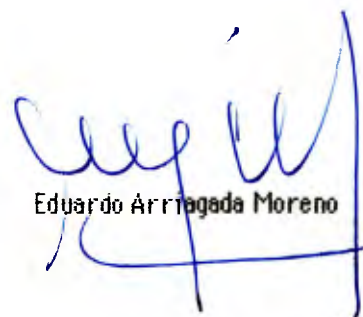
9. Es indispensable la coherencia entre las políticas de Gobierno y las que impulsan quienes actúan en su nombre. Al presentar mi renuncia posibilito que se de a la descontaminación de Santiago un nivel que corresponda al rol que estas políticas le fijan.

Es conveniente ordenar la situación existente. Para facilitar ese ordenamiento presento la renuncia al cargo de Presidente de la Comisión con que me honró el Señor Presidente. No deben producirse desencuentros ni antagonismos entre quienes tienen el mismo objetivo y es muy ineficiente gastar esfuerzos en tratar de forzar la aceptación de puntos de vista que no se encuadran en las políticas globales establecidas. La descontaminación de Santiago debe tener un perfil consecuente con su consideración en la política global para lo que es suficiente reforzar el rol de la Secretaría Ejecutiva y que sea ella quien presida el Comité Operativo. Mi cargo de Presidente de este Comité, para el que no existe ningún nombramiento oficial, sino sólo la nominación oral del señor Presidente de la República y la aceptación de este rol por parte de los miembros de la Comisión y de la comunidad, deja de existir por la sola decisión del Presidente, sin que sea necesario ningún trámite administrativo. Existiría también la alternativa de conservar el cargo de Presidente del Comité Operativo con alguien que me reemplace, que consiga mayor respaldo en su actividad y que acepte para la Comisión un papel más pasivo en la solución de los problemas de contaminación de Santiago.

EDUARDO ARRIACADA MORENO

Esta renuncia no tiene ningún carácter conflictivo. Estoy cierto que en el resto de las actividades que realizo tengo un campo muy fértil y dispondré de mayor tiempo para seguir colaborando en el éxito del Gobierno.

Santiago, 16 de Marzo de 1991



Eduardo Arriagada Moreno