
**EVALUACION GUBERNAMENTAL DE
PROGRAMAS AÑO 2001**

INFORME DE SINTESIS DE EVALUACIÓN

**PROGRAMA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS
INSTRUMENTOS DE GESTIÓN - N°18 b -**

EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL DE PROGRAMAS AÑO 2001

INFORME DE SÍNTESIS DE EVALUACIÓN

PROGRAMA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN - Nº18 b - CONAMA - MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

PRESUPUESTO AÑO 2001: \$ 298 millones

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

Contribuir al involucramiento de la ciudadanía en la gestión ambiental del país para alcanzar un desarrollo sustentable.

1.2 Propósito

La ciudadanía ha participado en el proceso de toma de decisiones contenidas en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

El Programa tiene como objetivo el establecimiento de mecanismos y condiciones necesarias para garantizar la participación de la ciudadanía en los instrumentos de gestión ambiental (Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), planes y normas) y posibilitar que, a través de observaciones debidamente presentadas, influyan en la toma de decisiones de los mismos.

1.3 Población Objetivo

Organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica y todas aquellas personas naturales y jurídicas que se sientan involucradas o interesadas en participar en el proceso de calificación ambiental de un proyecto, la dictación de una norma o la elaboración de un plan.

1.4 Población Beneficiaria

El Programa no lleva un registro de beneficiarios efectivos, dado que no es posible identificar a todas las personas naturales que se sientan afectadas por la aplicación de un proyecto, la dictación de una norma o la elaboración de un plan, lo que hace muy difícil su cuantificación. Sin embargo, cuenta con información acerca de las personas que han asistido a eventos organizados en el marco de los Programas de Participación Ciudadana (PAC), las que han aumentado en un 75% entre los años 1998 y 2000, alcanzando a 4.209 asistentes en este último año.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

El Programa es ejecutado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA. Se fundamenta en la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente y en la Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable de 1998. El diseño del Programa tiene los siguientes componentes:

Componente 1: Se han definido procedimientos y mecanismos para informar e incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales.

En este componente CONAMA diseña procedimientos, mecanismos y acciones concretas para asegurar la participación ciudadana en los instrumentos de gestión ambiental. Establece criterios,

selecciona consultores externos y elabora términos de referencia para la ejecución de programas específicos para cada Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), norma o plan que ingrese al sistema. Con el objeto de retroalimentar este proceso, CONAMA realiza evaluaciones, fundamentalmente contratando consultores externos a través de licitaciones privadas.

Componente 2: Se han ejecutado acciones para lograr el involucramiento de la ciudadanía.

El principal producto de este componente lo constituyen los programas de participación ciudadana (PAC).

Los procedimientos a seguir incluyen cinco etapas: diagnóstico y focalización; preparación o apresto; discusión ciudadana; sistematización y ponderación preliminar de observaciones e información de la Resolución de Calificación Ambiental, algunas de las cuales son ejecutadas directamente por CONAMA.

La producción de este componente se realiza en forma directa o bien se ejecuta a través de terceros (consultores externos), dependiendo de la complejidad del EIA, norma o plan que ingresa al sistema.

Existen dos modalidades de adjudicación: en forma individual, es decir, licitaciones privadas para proyectos específicos; o bien en forma de “paquetes” de proyectos, por grupos de regiones, que se licitan en forma anticipada al ingreso de proyectos. Esta última modalidad se aplica con el fin de contar con consultores seleccionados listos para encarar programas de PAC el primer día de los 60 que la ley establece para estos fines, evitando perder tiempo para la convocatoria y selección del equipo para apoyo externo.

Cabe mencionar que la contratación de consultores externos es realizada directamente por la CONAMA nacional. Los pagos se efectúan contra entrega de Informe Final correspondiente.

Considerando la diversidad y las desigualdades existentes entre los beneficiarios (grupos vulnerables), el Programa desarrolla actividades específicas para equiparar oportunidades de participación, en relación con las posibilidades de acceso a la información pertinente a proyectos.

En este marco y frente a cada evento que requiera participación ciudadana, la CONAMA ejecuta, habitualmente a través de consultores externos, una actividad denominada “focalización y diagnóstico”. Dicha etapa “consiste en el conjunto de actividades necesarias para identificar el escenario general en que se desarrollará el proceso de participación ciudadana, así como a los representantes relevantes de la comunidad que participarán en el proceso, los distintos grupos involucrados, sus características particulares y los principales ejes de conflicto, actuales y potenciales. A través de este procedimiento, CONAMA identifica para cada programa su público objetivo particular.

1.6 Antecedentes de Gasto

El gasto del Programa aumentó en un 6% entre los años 1998 y 2000, alcanzando a los \$267 millones en este último año. El presupuesto para el año 2001 es de \$298 millones.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

El diseño del Programa es adecuado para asegurar la participación e involucramiento de los diversos actores que pudieran verse afectados por la aplicación de un instrumento de gestión ambiental en la toma de decisiones derivada de una intervención humana.

En la medida que el Programa se proponga relevar nuevos objetivos tales como legitimar y por esta vía acrecentar la participación ciudadana, se deben fortalecer las actividades de difusión e incorporar una actividad de seguimiento ex-post.

2.2 Organización y Gestión

La estructura organizacional del Programa permite la producción de los componentes deseados. Se considera positiva la participación progresiva de profesionales de las direcciones regionales de CONAMA, así como las modalidades de contratación de apoyo externo, particularmente en relación con los EIA, ya que permiten asegurar un mejor aprovechamiento del recurso tiempo, en el marco que exige la ley.

Si bien el programa ha sido evaluado en dos ocasiones, no se contempla que ello sea realizado en forma regular y sistemática. Por otra parte, el conjunto de evaluaciones de resultado realizados al cabo de cada cierre de Programa PAC no se sistematiza, impidiendo comparar, analizar y difundir sus resultados.

2.3 Eficacia y Calidad

El propósito del programa se cumple, por cuanto se realizan programas de participación ciudadana en EIAs, planes y normas que ingresan a CONAMA, en donde los beneficiarios plantean observaciones, las que son consideradas y analizadas por dicha institución.

El número de programas PAC implementados aumentó en un 69% en el período 1998-2000, alcanzando los 49 PAC en este último año.

Las observaciones ciudadanas han influido en los instrumentos de gestión, modificando resoluciones de calificación ambiental de EIA, planes y normas. Esto se verificó a través de un Estudio¹, el cual arrojó que:

- Del total de observaciones recibidas por CONAMA en EIA, el 90% de las observaciones fueron generadas por programas PAC, y de éstas, el 66% han modificado instrumentos de gestión ambiental. Un 38% de estas observaciones constituyen aportes nuevos y un 62%, si bien son contribuciones de la ciudadanía, coincidieron con observaciones técnicas de organismos que participan de la evaluación ambiental en las COREMAS.

- Del total de observaciones recibidas por CONAMA en normas, el 12% de las observaciones fueron generadas por programas PAC, y de éstas, el 14% han sido acogidas. Un 25% de estas observaciones constituyen aportes nuevos y un 75% que coincidieron con observaciones técnicas de organismos que participan de la evaluación ambiental en las COREMAS. El comportamiento en relación a las normas es inferior, principalmente porque éstas tienen una complejidad técnica de difícil entendimiento para la ciudadanía.

¹ Estudio Complementario Evaluación del Programa de Participación Ciudadana en los Instrumentos de Gestión, DIPRES, año 2001.

El número de programas de participación ciudadana realizados en relación con el número de proyectos que ingresaron al SEIA aumentó de un 48% en 1998 a un 82% en 2000. Esto significa que la comunidad ha tenido progresivamente mayores posibilidades de involucrarse oportunamente en la gestión ambiental, a través de los PAC.

La Unidad Ejecutora ha ido desarrollando progresivamente mayores programas de participación ciudadana para normas y planes, aumentando de un 25% en 1998 a un 100% en relación a las normas ambientales, y de un 0% en 1998 a un 100% en relación a los planes.

Todos los programas PAC implementados en el período 1998-2000, han podido sistematizar el trabajo realizado en los 60 días que establece la ley.

El porcentaje de programas PAC implementados con etapa de cierre, donde se entrega información a la comunidad acerca de la incorporación de las observaciones propuestas, disminuyó en el período 1998-2000, pasando de un 31% en 1998 a un 27% en este último año. Se deben realizar ajustes al respecto, dado que es muy importante para legitimar el programa ante la comunidad beneficiaria.

En cuanto a niveles de desempeño del Programa en relación con grupos vulnerables, y dado que se realizan actividades específicas con ellos, se considera que el Programa ha cumplido sólo parcialmente con los objetivos planteados al respecto. Esto se explica fundamentalmente por:

- El escaso tiempo de intervención en terreno;
- La dificultad en esas condiciones de elaborar diagnósticos de sensibilidad de la comunidad local y otros grupos en torno al EIA, plan o norma, por parte de las consultoras contratadas a tal fin; y
- La dificultad de producir material de difusión acordes con las características socio-culturales de los grupos afectados o involucrados, en tan corto plazo.

Respecto a niveles de satisfacción de beneficiarios, en función de las evaluaciones externas² realizadas, es posible señalar que estos niveles difieren de acuerdo a los diversos actores:

- Las comunidades locales y personas directamente afectadas no perciben que su participación y sus observaciones sean consideradas ni influyan en los procesos decisionales, a pesar de que las propias evaluaciones reconocen objetivamente que la realidad es distinta a la planteada por estos actores. En algunos casos, reconocen aprendizajes de diversa índole (ambiental, organizacional, de negociación, entre otros);
- Los grupos ecologistas reconocen la importancia de los eventos de diálogos ciudadanos, sugiriendo cambios para garantizar mayores niveles de equidad entre las partes intervinientes; y
- Las empresas consultoras aprecian estos espacios de diálogos, sugiriendo mayores tiempos para realizar sus trabajos con mayores resultados e impacto.

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

La ejecución presupuestaria ha permanecido constante en el período 1998-2000, alcanzando el 100% en todos los años.

² Informe de sistematización del "Programa de aplicación de metodología de participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental", realizada en 1998; y "Evaluación de los programas de participación ciudadana para el sistema de evaluación de impacto ambiental", realizada en 1999. Ambas evaluaciones externas.

Eficiencia

No fue posible realizar una estimación de los gastos administrativos del programa para el período 1998-2000.

El costo por programa PAC implementado ha disminuido en un 37% en el período 1998-2000, alcanzando los \$5,4 millones en este último año. Es importante señalar que en el período 1998-2000 el 100% de los PAC se ha implementado en los plazos definidos.

El costo de las consultorías externas por programa PAC implementado ha disminuido en un 4% en el período 1998-2000, alcanzando un promedio de \$2,1 millones en éste último año.

El costo de reuniones y talleres disminuyó en un 7% en el período 1998-2000, alcanzando los \$84.804 en este último año. Esta disminución ocurre conjuntamente con un aumento de 75% del número de asistentes.

2.5 Aspectos Innovadores

La metodología de participación incluye modalidades participativas relativamente largas y complejas que conforman un verdadero “proceso”, produciendo mayores niveles de satisfacción entre los participantes.

El diseño y operación de un procedimiento que incorpora efectivamente los aportes ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, con consecuencias concretas en medidas, características o condiciones de instrumentos de gestión ambiental.

2.6 Principales Recomendaciones ^(*)

2.6.1 Recomendaciones que no Involucran Recursos Adicionales

1. Incorporación de contenidos de educación ambiental y de procedimientos a los participantes de los programas PAC, de manera que presenten observaciones más pertinentes y útiles para la toma de decisiones. Esta propuesta requiere coordinación con la Unidad de Cultura Ambiental.
2. Promoción de innovaciones metodológicas a través de estudios, evaluaciones y términos de referencia más flexibles para los consultores, dado que las metodologías de participación actuales son relativamente rígidas y no se adaptan suficientemente a los diferentes niveles de conflictividad, ni a las características de los beneficiarios en cada caso.
3. Fortalecimiento de las actividades de sensibilización del sector privado de manera de asociarlos en la realización de programas de participación anticipada y de obtener financiamiento y con ello mayores recursos para programas PAC.

2.6.2 Recomendaciones que Involucran Recursos Adicionales

1. Incremento de la duración de los programas de participación ciudadana – PAC, asegurando una mejor difusión y comprensión de los contenidos del Programa PAC y como consecuencia una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

2. Fortalecimiento de las actividades de difusión de los resultados de las observaciones ciudadanas y de seguimiento durante la ejecución de los proyectos para legitimar el programa entre los participantes a programas PAC.

3. Incorporación de una actividad de seguimiento ex – post orientado al período de ejecución de los instrumentos de gestión, verificando la ejecución de los compromisos asumidos a partir de las observaciones ciudadanas en el marco de programas PAC.

(*) La identificación de necesidades de recursos que acompaña a las recomendaciones corresponde a la efectuada por el panel evaluador. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente.

COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE

JUNIO 2001

OF. ORD. PAC. N° 053/ **012604**

ANT.: Respuesta a carta N° C-169/01, de fecha 18 de junio de 2001.

MAT.: Comentario al Informe Final preparado por Panel Evaluador sobre el programa PAC.

Santiago, 27 de Junio de 2001

A : MARCELA GUZMAN SALAZAR
JEFE DIVISION CONTROL DE GESTION
DIRECCION DE PRESUPUESTO
MINISTERIO DE HACIENDA

DE : ORIANA SALAZAR HARVEY
JEFA DEPARTAMENTO DE CULTURA AMBIENTAL Y PARTICIPACION
CIUDADANA
COMISION NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

De acuerdo a lo solicitado, remito a usted los comentarios generales al Informe Final preparado por el Panel de Evaluación del Programa de Participación Ciudadana de la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

Los comentarios señalados a continuación se distribuyen en: globales y específicos, referidos estos últimos básicamente a ciertas precisiones conceptuales y aclaraciones puntuales.

I. COMENTARIOS GLOBALÉS

De acuerdo a los análisis realizados por el equipo de profesionales del Departamento de Cultura Ambiental y Participación Ciudadana, se puede señalar:

- 1.1. Los contenidos tratados en el Informe Final son consistentes con el propósito de la Evaluación y pertinentes a lo esperado en un proceso de esta naturaleza. Sus análisis y conclusiones son coincidentes con los ejercicios de autoevaluación permanentes que realiza el equipo. No obstante, la presente Evaluación ofrece un aporte concreto y explícito a aquellos elementos esenciales del diagnóstico, así como a las fortalezas y debilidades del Programa.
- 1.2. Destaca del Informe Final la profundidad del análisis y el acertado nivel de comprensión por parte de los evaluadores del Programa de Participación Ciudadana, considerando lo estrecho de los plazos para realizar la evaluación.
- 1.3. Las recomendaciones sugeridas por el Panel de Evaluadores parecen pertinentes al momento actual del desarrollo del Programa PAC ya que, en

general aluden a temas y dimensiones, sentidas por el propio equipo PAC como aspectos a mejorar.

II. COMENTARIOS ESPECIFICOS

En relación a comentarios puntuales que se desprenden del Informe Final se debe aclarar que, en su mayoría obedecen a precisiones que se señalarán de acuerdo a la página y párrafo en que se identificaron.

Cabe señalar que en ciertas ocasiones la corrección o precisión debe ser aplicada a las distintas partes del texto toda vez que se alude a ellas en diversas ocasiones.

2.1. En la Pág. 1

Párrafo 4

El primer componente de diseño de procedimientos, mecanismos y seguimiento, es realizado por los profesionales de CONAMA. El segundo componente se materializa con el apoyo de consultores externos o bien su aplicación recae en el propio equipo de PAC de CONAMA.

La metodología se aplica como recomendaciones metodológicas, no indicativas ya que se ajustan cada vez de acuerdo a características propias del proceso de PAC a implementar.

Párrafo 5

De acuerdo a lo establecido en la ley N°19.300 y sus respectivos reglamentos pueden realizar observaciones ciudadanas a los Estudios de Impacto Ambiental las personas naturales directamente afectadas y las personas jurídicas. Por su parte pueden realizar observaciones a los Anteproyectos de Planes y Normas las personas naturales y personas jurídicas.

2.2. En la Página 3

Párrafo 2

El enfoque es que las observaciones ciudadanas emitidas en el marco de los programas de PAC han influido en la toma de decisiones. Esto debido a que los instrumentos de gestión no pueden ser modificados en este contexto.

Párrafo 4

Los niveles de cumplimiento ex - post deben referirse a las decisiones ambientales asociadas a instrumentos de gestión ya que no corresponde hablar de niveles de cumplimiento de observaciones ciudadana.

2.3. En la Pág. 7

Párrafo 8

Los ejes principales del proceso de PAC también incluyen los aspectos referidos a Planes y Normas, por lo que se debe agregar el articulado de la ley que corresponda.

2.4. En la Pág. 8

Párrafo 6

Tanto en el texto como en la tabla que se desprende se debe indicar que el instrumento de gestión aludido es el SEIA (Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental).

2.5. En la Pág. 12

El organigrama presentado corresponde a la estructura de la Comisión Nacional del Medio Ambiente -CONAMA, y no al Sistema Nacional de Gestión Ambiental -SNGA

2.6. En la Pág. 21

Párrafo 3.

El enfoque apropiado es aquel cuya metodología implementada en SEIA busca efectivamente facilitar el encuentro y diálogo entre las partes. Lo anterior no necesariamente implica "forzar situaciones de encuentro", sin embargo, se promueven.

2.7. En la Pág. 25

En la Tabla 3.1.2., en el punto 4 donde dice anteproyectos de norma debe decir Decretos Supremos respectivos.

2.8. En la Pág. 28

Párrafo 3

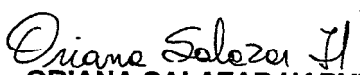
En el listado de actores sociales convocados a involucrarse en programas de PAC se debe agregar: sindicatos, gremios y colegios profesionales

Párrafo 4:

Todo el análisis realizado se refiere a los miembros de las comunidades habilitados en la Ley para hacer observaciones en el marco del instrumento de gestión SEIA.

Habría que incluir lo respectivo en relación a los instrumentos Planes y Normas ya que en ellos se indica que cualquier persona natural o jurídica puede hacer observaciones, debidamente fundadas, a un anteproyecto de Norma o Plan.

Sin otro particular, se despide atentamente,


ORIANA SALAZAR HARVEY
Jefa Departamento de Cultura Ambiental
y Participación Ciudadana
Comisión Nacional del Medio Ambiente

OSH/cj