

En Torno al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

GERT WAGNER

- La ley de bases del medio ambiente establece en uno de sus acápite un sistema de evaluación de impacto ambiental. Aquí se examinan el carácter y el significado de este sistema, procurando esclarecer así los cursos de acción a seguir, especialmente cuando dicho sistema detecte efectos ambientales no normados.
- Para ubicar la discusión en el escenario económico, se comienza con una breve exposición sobre el papel del Estado, la empresa y el mercado en materia de asignación de recursos, incluyendo los ambientales. Luego se sintetiza el concepto que tiene la ley 19.300 del problema ambiental y se discuten características operacionales del sistema de evaluación de impacto, examinando las situaciones no normadas.
- El SEIA es un programa público de impuesto-gasto, cuyo objetivo principal es proporcionar información básica al Estado, al inversionista y, en menor medida, a la ciudadanía.
- Como programa impuesto-gasto es discriminatorio, además de tener rasgos de progresividad, al centrarse sobre los proyectos con 'dimensiones industriales', para lo cual, presumiblemente, se tiene en mente alguna medida de activos totales o el nivel de uso de algún insumo. Por otra parte, sus variantes 'Declaración' y 'Estudio' implican también distintos niveles de producción de información.
- Específicamente, se propone que los impactos no normados no constituyan argumento para rechazar proyectos. Sin embargo, ello no implica que la «Declaración» o el «Estudio» deba omitir dichos impactos del respectivo informe. Al contrario, porque ése es precisamente el sentido último del sistema: generar información útil a la sociedad, un bien público.
- Al establecer este programa impuesto-gasto con carácter de incidencia progresiva, el Estado asume implícitamente la tarea de cumplir con la tarea más básica: producir antecedentes sobre impactos ambientales en los casos no cubiertos por el programa.

Gert Wagner es Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. M. A. en Economía, Universidad de Chicago. Académico del Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

1. MERCADO, EMPRESA Y ESTADO

Las instituciones sociales pueden facilitar la coordinación y cooperación en la utilización de los recursos, siendo, en consecuencia, codeterminantes de su productividad. Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son restricciones diseñadas por humanos para dar forma a la interacción humana (North).

Al menos a partir de Adam Smith se insiste sobre el potencial de coordinación del mercado. Familia y empresa también pueden entenderse como instancias de este tipo. Y en forma similar, la teoría de los bienes públicos y de las externalidades permite apreciar el beneficio implícito en decisiones colectivas que lleven a su implementación o limitación, en el caso de las externalidades.

El sistema de decisiones públicas —el complejo conformado por el Parlamento, las diversas agencias del Ejecutivo y, en mayor o menor grado, la generación de jurisprudencia por el sistema judicial— constituye otra institución de coordinación social que permite lograr acuerdos colectivos.¹ Así, entonces, la coordinación que se logra por medio de la 'empresa' y aquella que se puede alcanzar a través de procesos de mercado compiten con la coordinación generada por las decisiones públicas.²

¹ Aunque todas estas instituciones podrán funcionar mejor o peor, suele ser el Estado el que más puede apartarse del comportamiento requerido para sustentar la productividad de los recursos. Ello, por cuanto el sistema de decisiones públicas puede llegar, en un determinado momento, a atribuirse objetivos muy distintos al de ayudar a desarrollar la productividad de los recursos. Sería el caso, por ejemplo, del Estado que cae en un ciclo populista.

² La coordinación, tanto la que produce el Estado como la que se logra en el mercado, podrá ser más o menos productiva en cuanto a su capacidad de creación de riqueza. Así, por ejemplo, la coordinación de agentes privados para determinar cuotas de producción es para Smith un ejemplo de coordinación empobrecedora; las decisiones públicas populistas también lo serían a la larga. Entonces, y juzgando el asunto en el ámbito de lo normativo, la división del trabajo en materia de asignación de recursos entre Estado y merca-

do, incluyendo ahora a la empresa en este último, sería una cuestión que dependería de la eficiencia relativa de estas instituciones en el logro de este fin.

De acuerdo a esta interpretación, un problema ambiental se presenta cuando el mercado o la empresa no logra realizar dicha tarea de coordinación, abriendo así la interrogante respecto de la capacidad del sistema de decisiones públicas para llenar el vacío a un precio no prohibitivo. El desafío para el Estado consiste tanto en identificar el problema ambiental en sí como el instrumento público más apropiado para hacerle frente. Si el diagnóstico llegara a determinar que una acción estatal para enfrentar el problema tiene sentido económico, ésta podrá tomar alguna de las siguientes expresiones: una regulación, un estándar, una cuota, un nivel de calidad, o bien, un impuesto optimizante (pigouviano) en la identificación y asignación de responsabilidades legales, en la asignación de derechos de propiedad privada por ahora inexistentes o, simplemente, en levantar eventuales barreras institucionales que impidan la solución del problema por parte de empresa y mercado.

Las razones que limitan el logro de una adecuada coordinación en el uso de recursos por parte del mercado pueden ser variadas; aunque básicamente se pueden distinguir dos, interrelacionadas: elevados costos de transacción que tornan prohibitivo su funcionamiento, y una inadecuada infraestructura institucional del país. Mientras la primera categoría apunta a una limitación tecnológica, es decir, no existiría aún el conocimiento para bajar estos costos de transacción, la segunda implica una subinversión de la sociedad en bienes públicos institucionales. A modo de ejemplo, faltaría algún derecho de propiedad privada clave para que el sector privado pueda emprender la tarea, denotando así una limitación en la capacidad del sistema de decisiones públicas para generar decisiones asignativas, o sea, socialmente productivas. Una oferta institucional subóptima en cuanto al potencial asignativo de

ésta repercute sobre los costos de transacción con que se desempeña el mercado, de modo que éste funcionará en forma ineficiente o no existirá del todo.

Al respecto, y aunque sólo sea para precisar cómo intervienen estos elementos, es útil señalar que en el caso de externalidades de tipo medio ambiental la dificultad siempre podrá ser atribuida a una infraestructura institucional incompleta, dado que todos estos problemas se presentan en contextos en que alguna o varias de las características críticas de los bienes ambientales pertinentes se encuentran bajo el régimen institucional de libre acceso que, como se sabe, induce efectos externos al tratarse de recursos escasos. La privatización de la característica pertinente a través de la creación del respectivo derecho de propiedad privada eliminaría la externalidad. Sin embargo, también es evidente que la verdadera dificultad reside en establecer si desde la perspectiva de la óptima asignación de recursos se justifica invertir en el desarrollo del derecho propiedad privada pertinente o si cabe establecer alguna otra regulación, o bien, si la externalidad simplemente ha de sobrevivir por cuanto cualquier solución a ella resulta prohibitiva por el momento.

La teoría de bienes públicos y externalidades permite concluir que existirían beneficios en estas intervenciones. Sin embargo, y como el aparato estatal no está exento de limitaciones para lograr una acción de este tipo, no hay garantía a priori de que los primeros excedan a los costos. Por un lado, es el mismo potencial redistributivo del aparato estatal el que compite con su función asignativa, y puede llegar a desplazarla; por otra parte, los costos de transacción propios al funcionamiento de las organizaciones estatales también pueden ser prohibitivos, aunque esto último sólo se diga en un sentido figurado por cuanto una agencia estatal puede sobrevivir aun bajo estas condiciones.

Mercado, empresa y Estado tienen un potencial importante de coordinación, pero, y recurriendo a una célebre frase de Buchanan, no sólo cuenta el éxito o el fracaso del merca-

do para probar así la superioridad o inferioridad de la solución estatal.³

2. EL MEDIO AMBIENTE Y EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LA LEY 19.300

Esta ley conceptualiza el problema medio ambiental recurriendo a tres definiciones. Entiende al medio ambiente como un sistema constituido por elementos naturales y artificiales muy interrelacionados entre sí. Como en muchos de estos enfoques, el hombre y su accionar se conciben como algo que está fuera de la naturaleza; ello por cuanto se trata, en definitiva, de estimular formas de comportamiento que logren determinados objetivos en relación a la naturaleza, metas que se podrían plasmar en la noción de sustentabilidad de la vida y del bienestar humano.

El impacto ambiental, segundo elemento de la trilogía de definiciones, es cualquier alteración del medio ambiente ocasionada por una actividad o por un proyecto. El tercero es un nivel, dimensión o característica que constituya un objetivo ambiental y que adopte la forma de meta o norma social, por ejemplo, respecto a la calidad del aire o del agua. El avance de la desertificación, la no conservación de la biodiversidad implícita en una especie, entre otros, constituyen ejemplos de metas referidas a características, deseables o no, en relación a algún atributo del medio ambiente. También las normas de comportamiento de emisión de arsénico, anhídrido sulfuroso o de altura máxima en la construcción urbana pueden entenderse como instrumentos de la política ambiental en tanto guardan relación con un objetivo ambiental.

En síntesis, el problema ambiental se visualiza como déficit o superávit en relación a

³ Es ésta, por lo demás, la interpretación más precisa de la expresión 'fracaso del mercado' acuñada por los economistas normativos hace ya varias décadas: el mercado pertinente no existe, sea por los elevados costos de transacción que lo tornan prohibitivo, o por limitaciones de la infraestructura institucional del país.

algún objetivo que surja del proceso de decisiones públicas, es decir, en relación a una norma. Consecuente con ello, la evaluación del impacto ambiental es identificada por la ley a través de un "Estudio" o de una "Declaración" de impacto ambiental, que determinarán si el efecto de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes.

Agrega también que a falta de tales normas se utilizarán como referencia las vigentes en los países que señale el reglamento. Aunque implícitamente reconoce la posibilidad de impactos no normados, el enfoque básico de la ley parece claro en esta materia. Por tanto, un reglamento consecuente con este espíritu no consideraría los casos no normados, aunque sin desconocer las dificultades propias de esta tarea y los tonos grises que pueden presentarse entre la norma clara y precisa y la ausencia de ella.

3. CARACTERÍSTICAS OPERACIONALES DEL SEIA

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) puede ser caracterizado como un programa público de impuesto-gasto, cuyo objetivo principal es proporcionar información básica al Estado, al inversionista y, en menor grado, a la ciudadanía. Es un impuesto por cuanto se basa en erogaciones de los inversionistas, y su destino se encuentra claramente estipulado, debiendo tomar la forma de "Estudio" o de "Declaración".

El objetivo del programa impuesto-gasto como generador de información básica se aprecia fácilmente si se considera la posibilidad de que las agencias encargadas de la validación de las normas ambientales existentes podrían no estar al tanto de una eventual infracción, incluso por ignorar la presencia de la actividad contaminante. Entonces el sistema de evaluación, sea por la variante de "Declaración" o de "Estudio", establece un plan de trabajo para las agencias a cargo de la validación de estas normas. Por otra parte, también constituye información valiosa para el inversionista al pre-determinar áreas y aspectos que podrían ser

objetados en el futuro, limitando así las sorpresas que recaen sobre la productividad de la inversión.

Visto así, el sistema establece un contrato implícito que restringe la discrecionalidad futura de las agencias públicas. En este sentido constituye un instrumento más de la ley de delimitación de eventos futuros o, al menos, de las respectivas probabilidades con que éstos se podrán presentar. En otras palabras, se trata de una institución cuyo objetivo implícito es facilitar el uso eficiente de los recursos. Al acotar el riesgo de comportamiento discrecional de la autoridad, constituye un medio que ayuda a optimizar la inversión tanto pública como privada.

Como programa impuesto-gasto es discriminatorio, además de tener rasgos de progresividad, al centrarse sobre los proyectos con 'dimensiones industriales', para lo cual, presumiblemente, se tiene en mente alguna medida de activos totales o el nivel de uso de algún insumo. Por otra parte, sus variantes "Declaración" y "Estudio" implican también distintos niveles de producción de información.

Otra característica de este sistema es el concepto de ventanilla única, en donde una agencia única (COREMA) se responsabiliza de las respuestas de las diversas agencias de área a cargo de la validación de las normas específicas. La discusión en torno a la aprobación ambiental del proyecto se transforma así en un monopolio bilateral.

En relación a la alternativa hipotética en que el inversionista tuviera que entenderse con cada agencia de área por separado, la solución COREMA limita el poder discrecional de la agencia individual. La 'importancia de ser poco importante', que Marshall (1948) presenta como uno de los argumentos que sustentan el poder monopólico, tiene así un alcance más limitado.

En la perspectiva de una eventual corrupción en la etapa de aprobación del proyecto, la ventanilla única constituye un instrumento que limita las posibilidades de este comportamiento. En este sentido, al responsabilizar a una sola agencia se evita al menos el efecto de piramidación de la tributación equivalente

implícita en una corrupción descentralizada (Shleifer and Vishny).

Por otra parte, la ley contempla algún grado de competencia entre COREMA y CONAMA en el caso de que la primera quisiera presionar al inversionista o demore la decisión para no cargar con la responsabilidad o consecuencias negativas que se derivan de tener que lidiar, por ejemplo, con algún grupo ecologista. Esta competencia entre agencias puede ser considerada como otra limitante a la corrupción en esta etapa (Rose-Ackerman).

4. EL SEIA Y LAS DIMENSIONES AMBIENTALES NO NORMADAS

A nivel operacional, el objetivo del sistema es determinar si el proyecto cumple con la normativa vigente. De inmediato se plantea una interrogante: ¿existen impactos ambientales no normados? La respuesta es afirmativa, y ello por dos razones: a) la definición amplia de impacto ambiental que establece esta ley ('alteración del medio ambiente provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad determinada'); b) la heterogeneidad de los puntos de vista funcionarios con que en la práctica serán visualizados estos impactos. En este contexto sería realmente una sorpresa que no se llegaran a registrar impactos en características ambientales no normadas.

De ninguno de estos impactos, tanto los normados como los no normados, se puede decir de antemano y sin previo examen que se refieren a una externalidad en el sentido económico. Es posible que en varios casos sea así, pero no necesariamente en todos ellos. Sin embargo, el punto es otro distinto, ya que no se trata de evaluar aquí si las normas ambientales existentes son o no las adecuadas.⁴

⁴ Al aceptar el sistema de decisiones públicas, lo único consecuente es también aceptar las normas que éste genere. Algo muy distinto es que cada ciudadano tenga el derecho de plantear sus diferencias, tanto con el esquema mismo de decisión pública imperante como con sus resultados, las normas. En este sentido la crítica civilizada y el estudio son actividades deseables para la sociedad.

El papel que la ley atribuye al SEIA es claro: sólo ha de determinar el cumplimiento o incumplimiento respecto de normas existentes. Pero, ¿cómo proceder en el evento de un impacto no normado?

Una salida frente a este dilema, pero que claramente se aparta de lo que se entiende debiera ser el espíritu del sistema, es que tanto la "Declaración" como el "Estudio" se refieran exclusivamente a cuestiones normadas. Optar por esta solución llevaría a desperdiciar el importante esfuerzo de recopilación de información e implica olvidar el objetivo básico de este programa impuesto-gasto.

La propia ley, en su artículo 11, establece que en ausencia de normas se utilizarán las de otros países, cuestión que ha de identificar el reglamento. Sin embargo, con esta cláusula se cubren sólo los riesgos de salud humana y los efectos sobre cantidad y calidad de recursos naturales, sin mencionar explícitamente otras situaciones. Además, el artículo en cuestión no se refiere al sistema general de evaluación sino sólo a la forma particular en que ésta ha de realizarse, ya que el principal objetivo del artículo es el de establecer los casos que ameritan un "Estudio".

La claridad del objetivo operacional del SEIA se pierde un tanto en la parte final del artículo 15, al señalarse que "el estudio de impacto ambiental será aprobado si cumple con la normativa y, haciéndose cargo de los efectos, características o circunstancias establecidos en el artículo 11, proponga medidas de mitigación, compensación o reparación apropiadas. En caso contrario, será rechazado". Lo curioso es que el caso se refiere sólo a "Estudios" y no a las "Declaraciones".

Se abre así, aparentemente, la puerta a un importante grado de discrecionalidad del COREMA o del CONAMA. Será tarea de los expertos legales establecer el real alcance de la ley en esta materia; esta reflexión sólo busca identificar un criterio económico normativo que pudiese servir de base para confeccionar el reglamento.

Se propone aquí que, respecto de los impactos no normados, se aplique también el espíritu general del SEIA, es decir, determinar

si se estaría cumpliendo con las normas. Específicamente, se propone que los impactos no normados no constituyan argumento para rechazar proyectos. Sin embargo, ello no implica que la "Declaración" o el "Estudio" deban omitir dichos impactos del respectivo informe. Al contrario, porque ése es precisamente el sentido último del sistema: generar información útil a la sociedad, un bien público. Se trata de recopilar estos antecedentes para que ellos puedan ser sintetizados, estudiados y servir de base para evaluar una posible norma futura, evidentemente sólo en tanto se llegue a establecer la existencia de una externalidad. Pero tal estudio y la respectiva generación de una norma, si correspondiere, no deberán condicionar la aprobación del proyecto presente. Por cierto que el corolario de esta proposición significa limitar el poder discrecional de los COREMA.

¿Por qué limitar este poder? ¿Por qué no transferir toda la decisión a la agencia pública y dejar que ésta resuelva sobre los aspectos no normados según su arbitrio? Lo que se pretende aquí es una solución en términos de eficiencia económica, esto es, en la perspectiva del desarrollo sustentable. Pues bien, el argumento tradicional para restar poder discrecional a la agencia pública se deriva de la dificultad misma de establecer los objetivos de la acción pública. ¿Cuál es y cómo se puede medir este objetivo? Dado que por lo general no hay un indicador simple para responder a estas interrogantes, resulta preferible generar la norma a un nivel de decisiones públicas que sea más general que el de la agencia, ojalá una ley,⁵ de modo que el objetivo de la política pública sea, en alguna medida, exógena a la agencia.

⁵ Siempre se podrá encontrar la excepción histórica que ponga en duda la validez universal de esta proposición, en que un agente visionario con poder discrecional adopta decisiones que a la postre resultan convenientes. Pero, partir de la base que estos cargos serán ocupados por seres excepcionales parece imprudente; más razonable resulta esperar que ellos sean ocupados por personas competentes y honestas, pero no por individuos omniscientes.

Además, la experiencia chilena con las agencias que abarcan todas las funciones —operacionales, legislativas y de validación— es, a la larga, bastante pobre. Recuérdese, por ejemplo, el manejo de política comercial que hiciera el Banco Central hasta 1973.⁶ Por lo demás, cualquier análisis teórico del funcionamiento y desempeño de burocracias y agencias lleva a concluir que hay que ser extremadamente cuidadoso con la cantidad y diversidad de funciones que ellas han de desempeñar si lo que se busca es preservar la productividad social de estas organizaciones. Por lo tanto, la solución propuesta para los casos no normados presupone que el tema ambiental y el desarrollo sustentable son importantes para la sociedad chilena.

Hay quienes han planteado que los impactos ambientales en general debieran ser objeto de evaluación económica (Riquelme, 1993). La idea resulta atractiva, pero aquí se propone que la metodología a seguir no deberá consistir en una evaluación a nivel de cada proyecto y menos a cargo del COREMA, sino en una etapa posterior y dependiente de otras agencias, de acuerdo al proceso previamente descrito.

Alguien podrá preguntar, entonces, ¿qué hay, por ejemplo, del reasentamiento de comunidades humanas o de la alteración significativa de los sistemas de vida, de los efectos sobre áreas protegidas cercanas, etc.? ¿Acaso no hay nada que los proteja?

Al contrario, lo que aquí se propone es otorgar más importancia a estos aspectos y para ello sacarlos del ámbito de decisión discrecional del COREMA, precisando las normas pertinentes. En los asentamientos de comunidades, por ejemplo, lo que correspondería es establecer el derecho de propiedad privada pertinente —eventualmente podrá referirse a grupos más que a individuos—, de modo que el reasentamiento sea producto de un intercambio que resulte conveniente para las partes.

Asimismo, áreas de protección y parques nacionales son bienes importantes cuya

⁶ Véase al respecto, Wagner (1992).

existencia implica, obviamente, costos que deben ser afrontados. Si alguien tiene una crianza de alguna especie depredadora foránea al medio en un predio adyacente, que podría poner en peligro una determinada especie en el área protegida, es preciso, nuevamente, establecer el derecho de propiedad pertinente, de modo que los costos respectivos sean afrontados por el dueño del predio adyacente o por Conaf.

Identificar quién debe afrontar los costos respectivos es una tarea; establecer las responsabilidades correspondientes es otra distinta, siendo esta última la más importante para el problema ambiental. Coase (1960) dio a entender que la primera cuestión podría ser un asunto secundario para la eficiencia.

5. REFLEXIÓN FINAL

Al concluir la presente nota se vuelve sobre la conceptualización del SEIA en términos de programa impuesto-gasto. Este fue tildado de "discriminatorio y progresivo", características que no tienen aquí una connotación valórica, pero de las cuales sí se pueden derivar consecuencias que convendría explicitar.

La ley opta por enumerar, en el artículo 10, las actividades que deberán someterse al sistema, y en el artículo 11 cuáles de éstas deben presentar un "Estudio". O sea, el programa impuesto-gasto no incide en forma pareja sobre todos los proyectos. Hay en la ley varias referencias que insinúan progresividad de acuerdo a tamaño; así, por ejemplo, se habla de impactos significativos, de centrales de más de 3 MW, etc.

No se pretende criticar esta forma de visualizar el asunto, pero sí reafirmar que el efecto de una serie de proyectos menores, cada cual con impactos secundarios, podría tener un impacto igual o mayor que un proyecto grande. El punto es que esta progresividad del impuesto-gasto, un corolario de establecer un nivel de exención, implícitamente obliga al Estado a generar la información referente a todos los proyectos exentos, aunque, tal vez, después de realizada la inversión y no antes como

en los proyectos grandes. La exención de este impuesto-gasto implícita en la ley puede ser deseable desde un punto de vista de equidad como de eficiencia; esto último por el eventual carácter de recurso indivisible tanto de los "Estudios" como de las "Declaraciones". Sin embargo, no se infiere de la exención que nadie ha de preocuparse del asunto. Al establecer este programa impuesto-gasto con carácter de incidencia progresiva, el Estado asume implícitamente la tarea de cumplir con la tarea más básica: producir antecedentes sobre impactos ambientales en los casos no cubiertos por el programa.

Otra reflexión tiene relación con los planes reguladores comunales, regionales, etc., que son incluidos en el sistema (Art.10). Corresponde, en primer lugar, celebrar su inclusión, aunque de inmediato surja la pregunta respecto del resto de las disposiciones públicas, ¿por qué ellas no se incluyen?. Por ejemplo, cuando el Ministerio de Transportes fija las tarifas de los buses o las condiciones de operación de la industria (número de vehículos, tamaño, color, etc.), de paso genera importantes consecuencias ambientales; sin embargo, la ley nada señala al respecto. En realidad, si la cuestión del medio ambiente fuera importante para la sociedad, ésta seguramente sería más exigente con las decisiones públicas que genera.

Un segundo aspecto referido al plan regulador comunal tiene relación con la progresividad. El legislador tal vez haya pensado que la regulación denominada plan regulador constituye un instrumento producido para enfrentar los impactos ambientales de proyectos exentos del sistema de evaluación. Esto merece dos comentarios: a) demuestra una fe exagerada en la bondad de estos planes; b) no sería extraño que esta disposición demorara, a su vez, su aprobación por parte de las agencias públicas pertinentes. De haber una falla ambiental que se pueda atribuir al Plan, ¿podría ser demandado el ministerio o el municipio?

El corolario económico va por otro lado: el Estado, consecuentemente con la exención implícita en el SEIA, se deberá encargar

de recoger los antecedentes sobre proyectos y actividades exentos y no dejar esto para el último momento, donde la opción es sólo la zona saturada, en un enfoque dramático tipo "todo o nada".

En cuanto a las normas: la bondad última del sistema de impacto ambiental descansa en gran medida sobre la calidad de éstas. La breve discusión inicial en relación al papel de las normas en el proceso de coordinación en la utilización de recursos debiera llevarnos, entonces, a un esfuerzo público orientado a someter las normas actuales y las potenciales a un proceso de escrutinio permanente que evalúe su capacidad en este sentido. Ello exige estudios que el Estado bien puede delegar, sin perjuicio de tener que preocuparse de su provisión. Naturalmente que todo esto presupone que la sociedad chilena tiene interés en un desarrollo sustentable.

Finalmente, CONAMA-COREMA son agencias del Gobierno central, tal como lo quiere nuestra tradición de república unitaria, o sea, en esta materia no hay descentralización. Consecuente con esta tradición, entonces, es necesario insistir sobre la inconveniencia de otorgar poder discrecional a estas agencias en los casos de impactos no normados. Al transferir la determinación respecto de la generación de normas a un nivel superior de decisión pública, resulta menos improbable que los diversos intereses urbanos y regionales sean de alguna forma escuchados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Coase, R., "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics* 3-1, pp.1-44, 1960.
- Marshall, A., *Principles of Economics* 8th ed. Mac Millan (1era edición 1890), 1948.
- North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.
- Riquelme, L. E., "Discusión Económica del Proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente como Instrumento para una Gestión Ambiental Eficaz". *Economía del Medio Ambiente y Decisiones Públicas*. Primer Semestre 1993. Seminario de Título, Instituto de Economía, P.U.C., 1993.
- Rose-Ackerman, S., Charla sobre corrupción dictada en P. Universidad Católica, agosto, 1994.
- Shleifer, A.; Vishny, R., "Corruption". *Quarterly Journal of Economics* CVIII, 598-617, agosto, 1993.
- Smith, A., *The Wealth of Nations*, 1776.
- Wagner, G., "Competencia y Regulación en el Mercado Chileno" en *El Modelo Económico Chileno*. Wisecarver, D. ed. IEUC-CINDE, 1992.