

## EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

### 1. Contexto

En 1990, con la llegada de la democracia a Chile y de la Concertación al poder, el desarrollo sustentable se convirtió en un objetivo general explícito en la política gubernamental. Durante estos 14 años de gestión, el país ha tenido grandes avances en materia ambiental. Los más importantes: la formación, en 1990, de la institucionalidad ambiental, que creó administrativamente la Comisión Nacional del Medio Ambiente (antecesora de la actual CONAMA) y la Comisión Especial para Descontaminar la Región Metropolitana; y la promulgación de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente en 1994.

Luego, en 1998 durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle, se propició el fortalecimiento y la práctica de la nueva legislación ambiental y la formulación de la Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable. No obstante, a partir de 2000, con la llegada de Ricardo Lagos al poder, Chile no sólo no ha tenido avances en materia ambiental sino, más bien, ha sufrido retrocesos.

Si bien la campaña presidencial de Ricardo Lagos, a diferencia de los gobiernos antecesores, se caracterizó por ser muy progresista desde el punto de vista ambiental<sup>1</sup>, a la fecha, salvo la reformulación del Plan de Descontaminación del Aire de la Región Metropolitana, ninguno de sus compromisos se ha cumplido. Particularmente notoria ha sido la falta de

<sup>1</sup>Comprometiéndose entre otras cosas a: implementar políticas de ordenamiento territorial; proteger nuestros recursos naturales; profundizar las políticas y planes de descontaminación dirigidas al aire, recursos hídricos y desechos domiciliarios e industriales; establecer una autoridad ambiental clara y de alta jerarquía dentro de la administración pública; reformular y actualizar el Plan de Descontaminación del Aire de Santiago; modernizar el transporte urbano de Santiago; perfeccionar la participación e involucramiento ciudadano y la educación ambiental; avanzar en la producción limpia; perfeccionar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); asumir activamente los compromisos ambientales internacionales.

preocupación en materia de gestión sustentable de los recursos naturales, específicamente la Pesca, el Cobre y el Bosque Nativo. A esto se suma que muchas de las medidas tomadas durante este período van en desmedro de la sustentabilidad<sup>2</sup>.

### 2. Institucionalidad

Los principales problemas ambientales de Chile se vinculan, fundamentalmente, a la institucionalidad ambiental vigente, que por su estructura -coordinadora de diferentes organismos sectoriales públicos, eminentemente política y carente de atribuciones específicas-, se ha visto imposibilitada de cumplir a cabalidad con sus labores de protección y conservación del medioambiente y de los recursos naturales, teniendo siempre que sopesar demandas económico-sociales coyunturales con objetivos de largo plazo. A esto se suma que, en 10 años de funcionamiento, por la agencia ambiental chilena han pasado 6 directores ejecutivos provenientes de distintos ámbitos y profesiones, pero ninguno de ellos ha sido bien evaluado y cuatro de

<sup>2</sup>Por ejemplo: la desafección del suelos agrícolas y la expansión urbana hacia las zonas de interés silvoagropecuarias en la RM, con el propósito de permitir la inversión inmobiliaria y aumentar el crecimiento horizontal desregulado de la capital; la aprobación del *petcoke* como combustible complementario; la flexibilización del SEIA, la facilitación de la reglamentación de concesiones acuícolas, sin considerar su impacto ambiental; entre otras.

Documento elaborado por:

Departamento de Estudios  
Fundación Terram

ellos han terminado su labor en medio de renuncias conflictivas, lo que evidencia una vez más el conflicto institucional. Situaciones similares se repiten en otras instituciones con competencia ambiental, como la CONAF y el SERNAPESCA, que por un lado tienen que fomentar el sector productivo que administran y, por otro, proteger el recurso natural.

### Documentos Terram

- Análisis de Políticas Públicas N°26. Una nueva institucionalidad ambiental para Chile.

### 3. Aire

Luego de 14 años de políticas para descontaminar Santiago, las metas a corto, mediano y largo plazo, en general, no se han cumplido demostrando el fracaso del Plan de Descontaminación (PPDA). Si bien es cierto que desde 1990 a la fecha los niveles de material particulado (PM10 y PM2,5) se redujeron en un 50%, gracias a las transformaciones de la ciudad a gas natural y al uso de automóviles catalíticos, desde el 2002 se registra un estancamiento en la disminución de la contaminación de la capital. De hecho, durante el 2003, sólo disminuyeron las preemergencias, pero las alertas y los días en que se superó la norma de PM10 fueron superiores. Si se mira otros contaminantes, como el ozono, incluso ha aumentado.

Y es que, paralelamente al PPDA, la ciudad de Santiago ha aumentado significativamente su población, concentrando, hoy día, el 40% de la población total del país. Ha crecido espacialmente un 24% y, con la desafectación de los suelos agrícolas de la región, se espera que siga expandiéndose; se han cuadruplicado los establecimientos industriales y se ha duplicado el parque automotriz. Estos fenómenos evidencian una vez más los problemas de institucionalidad, puesto que la CONAMA no ha podido coordinar los distintos organismos sectoriales con competencia en el tema en un sólo esfuerzo, ni descontaminar la capital.

El problema de fondo de la contaminación en la Región Metropolitana es de tipo estructural y guarda relación con la saturación de la capacidad de carga de la cuenca

de Santiago; la expansión de la ciudad y las actividades económicas que en ella se desarrollan. La solución para la capital sólo se dará si se disminuye la carga de la cuenca y se gestiona de manera integral la ciudad de Santiago. ¿Qué significa esto? Fundamentalmente, disminuir considerablemente su población y sus actuales niveles de actividad económica, así como reducir la creciente expansión horizontal de la ciudad y el consecuente distanciamiento entre los hogares y el trabajo. Actualmente, las políticas de descontaminación se encuentran mal enfocadas y la única forma de solucionar el problema de la contaminación atmosférica es a través de medidas estructurales.

### Documentos Terram

- Análisis de Políticas Públicas N°3. Contaminación atmosférica de la Región Metropolitana.
- Análisis de Coyuntura de Medio Ambiente N°5. Santiago, una ciudad que se ahoga entre el smog, la basura y las inundaciones.
- Análisis de Coyuntura de Medio Ambiente N°6. La expansión urbana de Santiago v/s el Plan de Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana.
- Análisis de Coyuntura de Medio Ambiente N°12. Contaminación de Santiago: La historia sin fin.

### 4. Agua

El estado de los recursos hídricos en Chile es bastante grave y crece conforme aumenta la población, urbanización e industrialización. El problema más grave es la contaminación provocada por las faenas mineras donde el peso de la actividad ha llevado a que se institucionalice y legalice una política sumamente liberal respecto a la regulación de este sector (contaminación). Otro problema complejo es la contaminación difusa con productos químicos, fertilizantes y hormonas utilizadas en la agroindustria e industria forestal debido a que no emana de ninguna fuente puntual y se produce de forma masiva a lo largo del país. Por otra parte, la contaminación con aguas servidas y con los riles de la industria. En esta materia tanto sector público como privado, han realizado

grandes esfuerzos para neutralizar estas fuentes de contaminación con la construcción de plantas de tratamiento y de emisarios submarinos.

Respecto al marco legal, el Código de Aguas de 1981 es la base para la regulación de este recurso, sin embargo, presenta diversos efectos negativos, principalmente porque fomenta la mercantilización de las aguas y el total dominio privado sobre ellas. Asimismo, el sistema gubernamental chileno presenta una institucionalidad débil, donde entidades como la DGA, la CNE y la CONAMA tienen potestades jurisdiccionales muy limitadas, con escaso o nulo poder político y autonomía. Lo grave de esta situación es que impide una asignación eficiente a través de una gestión integrada a nivel de cuencas hidrográficas.

Existe amplio consenso global respecto a que la única manera de lograr una gestión social y ecológica sustentable del recurso es a través de una gestión integral de los recursos hídricos. Sin embargo, el Gobierno declinó continuar con una activa política en esta materia.

## Documentos Terram

- Registro de Problemas Públicos N°9. Legislación e institucionalidad para la gestión de las aguas.
- Registro de Problemas Públicos N°12. El estado de las aguas terrestres en Chile: cursos y aguas subterráneas.

## 5. Naturaleza y Biodiversidad

### 5.1 Introducción

La naturaleza y biodiversidad se encuentra en un estado de desprotección grave. Actualmente no existe ningún cuerpo legal que esté orientado de manera directa a la preservación y cuidado de los entornos ecológicos. La única iniciativa dirigida con este objeto es el Proyecto de Ley para la Conservación del Bosque Nativo, que lleva más de diez años en espera de una versión definitiva.

Por otra parte, la protección y cuidado de los recursos naturales se encuentra supeditada a los servicios sectoriales que presentan graves incompatibilidades respecto a sus funciones (Conaf y Subpesca), toda

vez que están encargadas, por una parte de promover e impulsar el crecimiento y desarrollo económico de sus respectivos sectores y, por otra, velar por la conservación de la biodiversidad.

### 5.2 Salmonicultura

La acuicultura se encuentra impulsada principalmente por la actividad salmoniculora, que ha tenido un crecimiento explosivo a partir de los años '90. Actualmente, Chile es el principal productor mundial de salmónes, generando más de US\$ 1.000 millones y convirtiendo a la actividad en el principal motor económico de las regiones australes. Sin embargo, esta actividad presenta graves ineficiencias, que ponen en riesgo la sustentabilidad de la industria.

En primer lugar está la presión generada sobre la biomasa pesquera, pues por cada kilo de peso que aumenta el salmón consume entre tres y cinco kilos de pescado, transformando a esta actividad en un problema de seguridad alimentaria mundial. Otro problema es el que generan los millones de ejemplares que escapan desde los centros de cultivos cada año y que han puesto en riesgo el equilibrio ecológico de los mares australes, provocando millonarias pérdidas a los pescadores artesanales debido a la depredación de otras especies, como el róbalo y la sardina.

Por otra parte, existe la utilización indiscriminada de antibióticos, que no presenta una indicación terapéutica clara y racional, causando una serie de alteraciones a la ecología marina y poblaciones bacterianas en este entorno, capaces de generar y transmitir a poblaciones humanas y animales bacterias resistentes a los antibióticos. El uso de antibióticos en medicina veterinaria no se encuentra regulado, cualquier persona puede adquirirlos sin presentar prescripción médica y sin limitaciones respecto a la cantidad.

La salmonicultura ha generado, además, una serie de impactos socioeconómicos, como los conflictos de intereses por la utilización del borde costero y la desigual distribución de los beneficios que genera. La autoridad ha realizado algunos esfuerzos para regular la actividad<sup>3</sup>, no obstante, se hace necesaria una gestión integral del borde costero, tema ausente de las actuales políticas.

## Documentos Terram

- Registro de Problemas Públicos N°1. La ineficiencia de la salmonicultura en Chile.
- Registro de Problemas Públicos N°3. Salmonicultura en Chile: Desarrollo, Proyecciones e Impacto.
- Registro de Problemas Públicos N°4. Impacto ambiental de la acuicultura, el estado de la investigación en Chile y el Mundo.
- Registro de Problemas Públicos N°8. De la Harina de Pescado al Salmón Valley
- Análisis de Políticas Públicas N°16. Impacto Ambiental de la Salmonicultura: La Situación en la Xª Región de Los Lagos.
- Análisis de Políticas Públicas N°17. Antibióticos y acuicultura un análisis de sus potenciales impactos para el medioambiente, la salud humana y animal en Chile.
- Análisis de Políticas Públicas N°22. Los Impactos Ambientales del Escape de Salmónidos.

## 5.3 Pesca

Desde el inicio de los Gobiernos de la Concertación, se han realizado importantes modificaciones al cuerpo regulatorio de las actividades pesqueras, especialmente con la promulgación en 1991 de la Ley General de Pesca y Acuicultura. En ésta se definió los instrumentos de regulación de cuota global anual, con el objetivo de limitar las actividades extractivas, que en las décadas anteriores (aún presente durante toda la década de los noventa) produjeron una sobreexplotación de los recursos pesqueros, evidenciado en la fuerte caída de sus biomásas. No obstante, el modelo de cuota global generó el problema de la “carrera olímpica”, con las consecuencias de una sobre inversión concentrada en la capacidad de pesca (barcos y bodegaje). Como respuesta al problema anterior, se modifica la Ley por medio de la introducción de Límites Máximos de Captura por Armador, diferenciando entre pescadores industriales y artesanales.

Fundación Terram valora positivamente la implementación de los distintos instrumentos regulatorios, que han sido perfeccionados bajo la lógica de maximización de beneficios privados, en cuanto se

---

<sup>3</sup>Ley General de Pesca y Acuicultura, Reglamento Ambiental para la Acuicultura y la Política Nacional de Acuicultura.

disminuyen las presiones sobre las biomásas por medio de restricciones (límites) al volumen ha extraer. Sin embargo, en materia de conservación y protección de estos recursos renovables aún existen importantes falencias regulatorias que aseguren la sustentabilidad del sector. Estas materias son las relacionadas a las artes de pesca, específicamente a la pesca de arrastre y los altos niveles de descarte que tienen importantes efectos negativos sobre los ecosistemas marinos y sus recursos.

Asimismo, existe una enorme injusticia en la repartición de cuotas y especialmente en la relación entre el sector industrial y la pesca artesanal.

## Documentos Terram

- Análisis de Políticas Públicas N°11. La Privatización de los Recursos del Mar.
- Análisis de Políticas Públicas N°13. Informe Zaldívar: El conflicto de Interés en la Ley de Pesca.

## 5.4 Forestal

El desarrollo del sector forestal ha sido permanentemente subsidiado por el Estado con el DL 701 de 1974, consolidando un sector basado en la explotación de plantaciones con monocultivos, principalmente, pino radiata y eucalipto. Lo que ha generado importantes impactos en el medio ambiente y presiones hacia la sustitución del Bosque Nativo por especies exóticas. Si bien en la actualidad existen nuevos cuerpos normativos, que incluyen las variables ambientales, sus efectos son más bien indirectos y poco significativos, debido a que tienen carácter general.

Durante los Gobiernos de la Concertación se ha observado una marcada política en la misma línea, es decir, perfeccionar los instrumentos de fomento (como la focalización de recursos en pequeños propietarios forestales), relegando permanentemente las materias de protección y conservación. Esto queda de manifiesto en los 12 años que lleva en el Parlamento la discusión sobre la Ley de Bosque Nativo, principalmente por razones de consenso en diversas materias, que significan límites a las actividades forestales privadas y la falta de compromiso de la autoridad para otorgar los recursos necesarios para su aplicación.

Los temas más emblemáticos en los que ha participado Fundación Terram son:

- Proyecto de Ley Bosque Nativo (definición de bosque, funciones ecosistémicas y la no sustitución)
- Terram – Banco Central (acceso información pública)
- Catastro (metodología)
- Terram – Conaf (acceso información pública)
- Alerce.

En todos ellos se puede evidenciar como factor común el manejo de la información con fines de minimizar los impactos negativos de las actividades forestales basadas en plantaciones de especies exóticas, en conjunto a las falencias e incapacidad de la actual legislación para la protección y conservación de los bosques nativos.

#### **Documentos Terram**

- Registro de Problemas Públicos N°5. El Bosque Nativo en Chile: Situación Actual y Proyecciones.
- Registro de Problemas Públicos N°15. Tala Ilegal de Alerces: La responsabilidad de la Conaf.
- Análisis de Políticas Públicas N°4. Evaluación de los Impactos de la Producción de Celulosa.
- Análisis de Políticas Públicas N°18. Opinión sobre la Ley de Bosque Nativo: Aspectos Económicos.

### **5.5 Minería**

Los avances más importantes del sector minero se focalizan en la reducción de las emisiones de SO<sub>2</sub>, así como también inicio en el proceso de certificación ambiental de las normas ISO. Sin embargo, un problema fundamental de la minería, que aún no ha sido resuelto, es la disposición de los pasivos ambientales. La normativa existente en la actualidad sobre relaves se centra en el manejo “presente” de los desechos que tiene que ver con las características técnicas de diseño, construcción y operación de los tranques, dejando de lado aspectos específicos relativos al manejo ambiental. Es decir, no existe una normativa clara respecto del manejo futuro de esos residuos. Todavía estamos a la espera de normativas

tan importantes como el Reglamento de Residuos Peligrosos y la Guía de Cierre de Faenas Mineras

En lo económico, la sobreutilización de los recursos mineros ha generado enormes costos económicos que no han sido considerados dentro de las políticas de gestión y control de la actividad. El excesivo uso de agua con los costos alternativos que produce, los costos de agotamiento del recurso y los gastos que puede acarrear la mala gestión de los relaves, son sólo algunos de los aspectos que se deben tomar en consideración a la hora de evaluar la magnitud de un proyecto minero.

Por último, el crecimiento económico y el boom de la actividad minera, durante los años noventa, ha sobrepasado la capacidad de las autoridades de controlar eficientemente los impactos y perjuicios que genera la minería sobre el medio ambiente.

Nota: Cabe recordar que sólo el 2% del material extraído por la minería corresponde al material deseado, el 98% restante es desecho: escoria, relaves y material estéril.

#### **Documentos Terram**

- Registro de Problemas Públicos N°14, El Cobre y su Inserción en el Mundo: ¿Cómo Cobrar el Sueldo de Chile?
- Análisis de Políticas Públicas N°14, Minería Disputada de La Condes: El Despojo a un País de sus Riquezas Básicas
- Análisis de Políticas Públicas N°20, El Aporte de la Minería a la Economía Chilena.
- Análisis de Políticas Públicas N°23, El Royalty es Necesario: Dos Propuestas para la Discusión Pública.
- Análisis de Políticas Públicas N°24, La minería y su Pasivo Ambiental.

## 5.6 Planificación Territorial

A pesar que en Chile existen numerosos instrumentos de planificación territorial<sup>4</sup>, el ordenamiento territorial es uno de los temas ambientales más rezagados a nivel nacional, regional y comunal. Hoy día, sólo el 2% del territorio nacional cuenta con algún tipo de planificación. Esto, porque en materia de ordenamiento y planificación territorial existen un sinnúmero de instituciones involucradas (CONAMA, Ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Bienes Nacionales, de Obras Públicas, de Transporte y de Agricultura, así como sus organismos intermedios) las cuales buscan cumplir sus objetivos sectoriales, sin considerar e integrar los impactos sociales y ambientales de sus distintas políticas, desde y para el territorio. Esto ha llevado a una total descoordinación entre ellas, impidiendo lograr una verdadera “Planificación Territorial Estratégica”, como la que el actual gobierno se comprometió a implementar como parte de sus políticas públicas en la temática territorial y ambiental.

Dos ejemplos grafican muy bien esto. El primero, en la Región Metropolitana -donde la planificación territorial ha estado mas bien marcada por la liberación y desregulación del suelo-, se modificó el Plan Regulador para desafectar 90.000 há de tierras de uso silvoagropecuarias, con el fin de convertirlas en suelo urbanizable y, de esta manera, permitir la expansión de la ciudad sin evaluar su impacto ambiental global. Esta política, además, se contrapone con el Plan de Descontaminación y con el Plan de Transporte, entre otros. El segundo caso es la ubicación del proyecto Alumysa en la Undécima Región, en que no se consideraron los impactos ambientales y productivos que provocaría en las otras actividades económicas que se desarrollan en la región (acuicultura, turismo).

La experiencia de Alumysa y de la RM deben ser asimiladas por nuestra institucionalidad ambiental, ya que una de sus principales funciones es definir las políticas ambientales de nuestro país. En este sentido, hoy resulta preponderante y necesario reorientar la política ambiental de Chile hacia el ordenamiento

<sup>4</sup>Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ley General de Urbanismo y Construcción, Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, Planes Regionales de Desarrollo Urbano, Planes Reguladores Intercomunales, Planes Reguladores Comunales, la Política Nacional de Uso del Borde Costero.

territorial. Fundamentalmente, porque el crecimiento económico experimentado en los últimos años ha producido una intensificación de las actividades productivas y una expansión territorial de éstas, lo que se ha reflejado en un aumento de las externalidades territoriales ambientales negativas.

## Documentos Terram

- Análisis de Coyuntura de Medio Ambiente N°6, La Expansión Urbana de Santiago vs. el Plan de Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana.
- Análisis de Coyuntura de Medio Ambiente N°8, La caótica política ambiental del Gobierno.
- Análisis de Coyuntura de Medio Ambiente N°9, La reforma ambiental del Gobierno

## 6. Economía y Recursos Naturales

La fuerte expansión económica que experimentó Chile desde mediados de los años Ochenta hacia finales de los Noventa, trajo consigo un sinnúmero de problemas ambientales generados por la dinámica productiva. En este sentido, la acción de la institucionalidad ambiental ha tenido avances notables en el control de los daños ambientales, donde destaca la creación del SEIA como manera de fiscalizar las inversiones. Sin embargo, la economía ha avanzado mucho más rápido que la fiscalización y los recursos disponibles para prevención, control y reparación ambiental. De hecho, se observa una relación inversa entre el Gasto ambiental y el Gasto total. Los recursos dispuestos para el medioambiente se estancaron en el año 2000. En este sentido, no sólo se observa una reducción de la inversión ambiental, sino que también el gasto corriente ha disminuido de manera importante.

La fuerte concentración de la actividad económica centrada en la explotación de recursos naturales evidencia una serie de fallas que han propiciado la sobreexplotación de recursos. Esto ha sido provocado, en gran medida, porque el Estado ha desconocido el valor de la renta económica de los recursos naturales, lo que ha incentivado la sobreexplotación y la generación de fuertes impactos ambientales. Las políticas de entrega de derechos territoriales (las concesiones acuícolas) y los derechos de explotación (cuotas de captura y concesiones mineras) han

permitido reducir artificialmente los costos de las empresas, lo que distorsionó la sustentabilidad de los recursos.

De hecho, uno de los puntos más problemáticos de la estructura productiva de nuestro país está basado en la dependencia económica de los recursos naturales, consolidada por las políticas de fomento gubernamental a la explotación de dichos recursos.

### Documentos Terram

- Registro de Problemas Públicos N°2, El Valor de la Biodiversidad en Chile: Aspectos Económicos, Ambientales y Legales.
- Registro de Problemas Públicos N°10, Megaproyecto Camino Costero Sur.
- Registro de Problemas Públicos N°11, Evaluación Social del Parque Pumalín.
- Análisis de Políticas Públicas N°7, El Aluminio en el Mundo.
- Análisis de Políticas Públicas N°8, El Megaproyecto Alumysa.

## 7. Aspectos Sociales

En los últimos 14 años, bajo los tres Gobiernos de la Concertación Chile ha logrado algunos importantes avances en materia social, componente obligado del desarrollo sustentable. La pobreza estadística se redujo de un 38,6% a un 20,6% y se creó el programa Chile Solidario, que incluye aspectos promocionales para superar la extrema pobreza. Además, la cobertura en educación básica y media mejoró ostensiblemente, los indicadores generales en salud –tales como la esperanza de vida al nacer y la mortalidad infantil– son bastantes buenos y el gasto social ha ganado un mayor espacio en el gasto público.

A pesar de estos avances y de las promesas de crecimiento con equidad, nuestro país aún mantiene una deuda trascendental que amenaza la estabilidad y ha provocado un desencantamiento con el régimen democrático: tenemos una de las diez economías con peor distribución del ingreso en el mundo. Específicamente, el 10% más rico de la población recibe ingresos casi 40 veces más altos que el 10% más pobre, situación que ha venido empeorando en la última década.

Esta verdadera matriz de la desigualdad tiene repercusiones profundas en todos los demás subsistemas sociales. En la educación, el 8,5% de los alumnos asiste a colegios particulares pagados y cuenta con recursos cinco veces mayores que el porcentaje restante que asiste a colegios subvencionados. Además, existe un serio déficit en educación preescolar, lo cual afecta principalmente a las familias más pobres. En salud, Chile presenta un sistema segmentado con los niveles más altos de inequidad financiera. Así mientras el sistema público atiende a dos tercios de la población, las Isapres atienden a un 20%, aquellos con menores riesgos y con mayores ingresos. En cuanto al empleo, si bien se han generado más de 1 millón de puestos de trabajo en los últimos 14 años, muchos de ellos son bastante precarios y con remuneraciones muy bajas. De esta manera, el trabajo informal representa el 38% de los empleos, el 25% de los trabajadores asalariados no tiene contrato, el 37,2% de los ocupados no cotiza en el sistema previsional y el 50% recibe un ingreso menor a 2 salarios mínimos líquidos.

Esta situación de precariedad, funcional a la actual estrategia de desarrollo, se extiende principalmente a las mujeres y a los grupos minoritarios como indígenas, niños y adultos mayores, quienes también deben pagar los costos de la inequidad.

Pero no basta con observar cómo se distribuyen los bienes en nuestra sociedad para tener una representación verdadera de la calidad de vida de sus habitantes, sino que también se debe tener una aproximación acerca de los males que genera el crecimiento económico. En virtud de lo anterior, se puede apuntar que en los últimos años, Chile también presenta una estructura inequitativa en este ítem. Por ejemplo, los costos medioambientales han sido traspasados, fundamentalmente, a los sectores de menores ingresos y en especial a las comunidades pobres urbanas, lo cual viola el principio de justicia ambiental según el cual ninguna persona, comunidad o región deberá estar sometida desproporcionadamente a las externalidades e impactos negativos al medioambiente. El caso paradigmático corresponde a la producción de basura por persona, ya que mientras las personas pertenecientes al nivel socioeconómico alto de la población generan 1,07 kilogramos al día, en los grupos más pobres prácticamente se produce la mitad. No obstante, en la Región Metropolitana, los tres rellenos en funcionamiento están ubicados en las

comunas de Tiltil, Talagante y Maipú, las cuales presentan mayores niveles de pobreza y por ende menores producciones de residuos por parte de sus habitantes.

Además, se han acentuado los problemas de segregación espacial y con ello las instancias de socialización entre ricos y pobres, se han elevado los índices de delincuencia sustancialmente, el 42% de los chilenos es fumador, el 61,3% de los mayores de 18 años presenta sobrepeso u obesidad, uno de cada tres chilenos tiene hipertensión y más del 20% manifestó síntomas de depresión en el último año. De hecho, entre 1990 y 2002 los suicidios aumentaron un 115%. Por último según la OIT, sólo el 8,4% de los jefes de hogar cumple con el doble requisito de contar con un trabajo decente y una alta calidad de vida.

### Documentos Terram

- Registro de Problemas Públicos N°7, Determinación del Nuevo Umbral de Pobreza.
- Análisis de Políticas Públicas N°27, Desigualdad Social, el cáncer de nuestro sistema educacional.
- Análisis de Coyuntura Social N°9, TLC: ¿Trabajo Levemente Calificado?.
- Análisis de Coyuntura Social N°11, Doblemente Pedófilos.
- Análisis de Coyuntura Social N°12, Conflicto Indígena: “Reconocer hasta donde conviene”.
- Análisis de Coyuntura Social N°13, Distribución del Ingreso en Chile: “El arte de ocultar una enfermedad Crónica”.
- Análisis de Coyuntura Social N°14, Educados en la Desigualdad.
- Análisis de Coyuntura Social N°15, Delincuencia, Represión y Desigualdad.
- Análisis de Coyuntura Social N°16, Reforma a la Salud: ¿El Ocaso de la Solidaridad?

### 8. Contexto Internacional

En el ámbito internacional, Chile aplica la política de “regionalismo abierto” que conjuga tres aspectos : la apertura comercial unilateral (como la reducción de aranceles); la firma de tratados bilaterales (como los TLCs y los ACE) y la participación de organismos multilaterales. Sin embargo, a pesar de la multiplicidad de direcciones de la política exterior, el aspecto

fundamental versa primordialmente sobre aspectos comerciales. Así, a pesar de que Chile tiene tratados de libre comercio con Estados Unidos o la Unión Europea, estos no se traducen en una obligación para cumplir mayores estándares ambientales o laborales, ya que los países se han comprometido a respetar las legislaciones propias de cada país. Los aspectos ambientales incluidos en los tratados responden a compromisos de promoción y fomento de “buenas practicas” y no a mayores exigencias.

No obstante lo anterior, la ampliación de los destinos para los productos que Chile exporta ha permitido llegar a mercados más exigentes que demandan productos de mayor calidad, lo que ha obligado a las empresas nacionales a mejorar los estándares de los bienes exportados. Aquí surge la particularidad, que, en algunos casos, la legislación nacional es más permisiva que los requerimientos ambientales de los mercados internacionales. Pero, a su vez, es una señal de alerta respecto a las capacidades de los sectores gubernamentales para fiscalizar el desarrollo de las actividades económicas, que se han sobrepasado a los entes fiscalizadores.

Sin embargo, el tema central tiene que ver con la flexibilidad en la política pública. La experiencia del NAFTA y otros acuerdos bilaterales demuestran que los TLC's fortalecen derechos privados y hacen muy difícil implementar políticas regulatorias para el bien común.

### Documentos Terram

- Registro de Problemas Públicos N°6, Éxitos y Fracasos en la Defensa Jurídica del Medio Ambiente.
- Análisis de Políticas Públicas N°2, La Norma ISO 14001 y su Aplicación en Chile.
- Análisis de Políticas Públicas N°6, El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Mitos y Realidades
- Análisis de Políticas Públicas N°15, TLC con Estados Unidos: Neoliberalismo sin Retorno.
- Análisis de Políticas Públicas N°19, TLC Chile-Estados Unidos: Por un Debate Necesario.
- Análisis de Políticas Públicas N°21, Un análisis del Capítulo de Inversiones: Las Restricciones a la Política Pública.

## 9. Conclusiones

- Existe un problema de voluntad política, lo que se refleja en la evolución de las cifras de gasto ambiental.
- La institucionalidad ambiental vigente presenta serias ineficiencias; no cumple en su totalidad con sus funciones de protección y conservación de los recursos naturales y el medioambiente. Por ello, siempre es sobrepasada por la contingencia política en los diversos sectores económicos.
- La política ambiental en general se encuentra mal enfocada, se basa en la solución de problemas puntuales y evidencia de esta forma la escasa preocupación del Gobierno en el tema ambiental.

## 10. Recomendaciones

- Destinar mayores recursos a la protección y cuidado ambiental.
- Reformar la institucionalidad ambiental, creando políticas ambientales de Estado y no de Gobierno, otorgando mayores atribuciones a la CONAMA y quitando atribuciones a los servicios sectoriales.
- Cambiar el enfoque de la política ambiental orientándose hacia la gestión ambiental del territorio. Además: promover una efectiva descentralización, fomentar una mayor democracia regional, regular sectores a través de impuestos ambientales y cobros de renta, evaluar ambientalmente los programas de Gobierno y aplicar un sistema de evaluación ambiental estratégica.
- Aplicar el Sistema de Cuentas Económicas Ambientales y fomentar la participación ciudadana.

## Otras Publicaciones de Fundación Terram

ADC-5S	A la Espera de los Cambios Sociales, 08-2002
ADC-5MA	Santiago, Una Ciudad que se Ahoga entre el Smog, la Basura y las Inundaciones, 08-2002
ADC-6MA	La Expansión Urbana de Santiago vs. el Plan de Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana, 10-2002
APP-6	El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Mitos y Realidades, 02-2002
APP-7	El Aluminio en el Mundo, 04-2002
APP-8	MegaProyecto Alumysa, 04-2002
APP-9	El Fracaso de la Política Fiscal de la Concertación, 04-2002
APP-10	De Pescadores a Cultivadores del Mar: Salmonicultura en Chile, 06-2002
APP-11	La Privatización de los Recursos del Mar, 08-2002
APP-12	Crecimiento Infinito: el mito de la salmonicultura en Chile, 08-2002
APP-13	Informe Zaldívar: El Conflicto de Interés en la Ley de Pesca, 12-2002
APP-14	Minera Disputada de Las Condes: El Despojo a un País de sus Riquezas Básicas, 12-2002
APP-15	TLC con Estados Unidos: Neoliberalismo sin Retorno, 03-2003
APP-16	Impacto Ambiental de la Salmonicultura: La Situación en la Xª Región de los Lagos, 06-2002
APP-17	Antibióticos y Acuicultura: Un análisis de sus potenciales impactos para el Medio Ambiente, la salud humana y animal en Chile, 04-2003
APP-18	Opinión sobre la Ley de Bosque Nativo: Aspectos Económicos, 08-2003
APP-19	TLC Chile- Estados Unidos: Por un Debate Necesario, 08-2003
APP-20	El Aporte de la Minería a la Economía Chilena, 10-2003
APP-21	TLC Un análisis del Capítulo de Inversiones: Las Restricciones a la Política Pública, 10-2003
APP-22	Impactos Ambientales del Escape de Solmónidos, 11-2003
EDS-1	Del Bosque a la Ciudad: ¿Progreso?, 03-2002
EDS-2	Domar el capitalismo extremo no es tarea fácil, 11-2002
ICS-4	Desde la Perspectiva de la Sustentabilidad: Superávit Estructural, Regla para la Recesión 05-2002
IPE-1	Una Arteria sobre un Parque, 03-2002
IPE-2	Dónde habrá más basura: ¿En los Rellenos Sanitarios o en su Proceso de Licitación?, 06-2002
IR-2000	Informe de Recursos 2000
IR-2001	Informe de Recursos 2001
RPP-1	La Ineficiencia de la Salmonicultura en Chile: Aspectos sociales, económicos y ambientales, 07-2000
RPP-2	El Valor de la Biodiversidad en Chile: Aspectos económicos, ambientales y legales, 09-2000
RPP-3	Salmonicultura en Chile: Desarrollo, Proyecciones e Impacto, 11-2001
RPP-4	Impacto Ambiental de la Acuicultura: El Estado de la Investigación en Chile y en el Mundo, 12-2001
RPP-5	El Bosque Nativo de Chile: Situación Actual y Proyecciones, 04-2002
RPP-6	Exitos y Fracasos en la Defensa Jurídica del Medio Ambiente, 07-2002
RPP-7	Determinación del Nuevo Umbral de la Pobreza en Chile, 07-2002
RPP-8	De la Harina de Pescado al "Salmón Valley", 08-2002
RPP-9	Legislación e Institucionalidad para la Gestión de las Aguas, 08-2002
RPP-10	Megaproyecto Camino Costero Sur ¿Inversión Fiscal al Servicio de Quién?, 11-2002
RPP-11	Evaluación Social del Parque Pumalín, 12-2002
RPP-12	El Estado de las Aguas Terrestres en Chile: cursos y aguas subterráneas, 12-2002
<b>English</b>	
PPS-1	The Value of Chilean Biodiversity: Economic, environmental and legal considerations, 05-2001
PPS-2	The Free Trade Agreement between Chile and the USA: Myths and Reality, 03-2002

Escuche nuestro programa radial "Efecto Invernadero", todos los lunes a las 16:00 horas en Radio Tierra, 1300 A.M.

**Fundación Terram** es una Organización No-Gubernamental, sin fines de lucro, creada con el propósito de generar una propuesta de desarrollo sustentable en el país. Con este objetivo, Terram se ha puesto como tarea fundamental construir reflexión, capacidad crítica y proposiciones que estimulen la indispensable renovación del pensamiento político, social y económico del país.

Para pedir más información o aportar su opinión se puede comunicar con Fundación Terram:

**Fundación Terram**

General Bustamante 24, piso 5, Of. I, Providencia,  
Santiago, Chile

Página Web: [www.terram.cl](http://www.terram.cl)  
[comunicaciones@terram.cl](mailto:comunicaciones@terram.cl)

Teléfono (56) (2) 269-4499

Fax: (56) (2) 269-9244