

UNA POLÍTICA AMBIENTAL
PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE



Aprobado por el Consejo Directivo de Ministros de CONAMA en
la Sesión del 9 de enero de 1998

COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

UNA POLÍTICA AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

	Presentación	3
I.	Introducción	4
II.	Contexto y diagnóstico	6
III.	Fundamentos y principios de la política	11
	A. Fundamentos	11
	B. Principios	12
IV.	Objetivos	14
V.	Líneas de acción	16
VI.	La Agenda Ambiental del Gobierno	34
	A. Plan de trabajo y compromisos específicos de la Política Ambiental al año 2000	34
	B. Tareas prioritarias para el perfeccionamiento del sistema	40
	C. Grandes temas ambientales que el país debe abordar	42
VII.	Conclusión	47

PRESENTACIÓN

El documento “Una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable” presenta la política del Gobierno de Chile en materia ambiental, consecuente con lo realizado desde el año 1990.

La preocupación por el medio ambiente es reciente en el país. Siendo un tema central en nuestro modelo de desarrollo y decisivo para el futuro de nuestro país, actualmente concita el creciente interés del conjunto de actores nacionales y frente a lo cual se constata la existencia de acuerdos en diversos aspectos, así como discrepancias que a veces llegan a ser sustantivas.

El Gobierno, al explicitar su Política Ambiental realiza un esfuerzo de diseño y coordinación, y ante todo, un gran compromiso con el país. Mostrando avances y realizaciones muy destacables, el Gobierno parte del principio que, por naturaleza, la Política Ambiental es permanente y colectivamente perfeccionable.

Nuestro objetivo es avanzar en la búsqueda de un amplio consenso nacional en torno al desarrollo sustentable, que requiere de la participación de todos los sectores ciudadanos. A este fin, el Gobierno presenta su Política Ambiental, fija las metas ambientales al año 2000 y hace una invitación a toda la ciudadanía a participar en el desafío nacional que significa lograr un desarrollo sustentable para el país.

Estamos ciertos que esta Política Ambiental, cuyo objetivo es promover la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo, contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de todos los chilenos y al bienestar de las futuras generaciones del país. Invitamos a todos a unirse a este gran desafío nacional.

RODRIGO EGAÑA BARAONA
Director Ejecutivo
CONAMA

— ● —

una política ambiental para el desarrollo sustentable

I. INTRODUCCIÓN

Desde el advenimiento de la democracia en Chile, el desarrollo sustentable es un desafío del conjunto de la sociedad y constituye el objetivo general de la política gubernamental, tal como se afirma en el Mensaje Presidencial de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente: “Un desarrollo sustentable debe conservar la tierra y el agua, los recursos genéticos, no degradar el medio ambiente, ser técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable.”¹

El Presidente de la República, don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, ha profundizado en este concepto: “La estrategia de desarrollo sustentable de Chile está basada en generar las condiciones básicas que permitan compatibilizar el proceso de crecimiento económico del país, con la protección del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales, en un contexto de equidad social y económica.”² Su objetivo es el mejoramiento equitativo de la calidad de vida de los chilenos de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras.

El desarrollo sustentable se puede representar como un triángulo cuyos vértices —el crecimiento económico, la equidad y la calidad del medio ambiente— están en un equilibrio dinámico. Por lo tanto, una condición fundamental del desarrollo sustentable es la armonización de las políticas económicas, las políticas sociales y las políticas ambientales.

En este contexto, la Política Ambiental procura hacer ambientalmente sustentable el proceso de desarrollo, velando por “el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental.”³

El foco de la Política Ambiental y su fin último es la calidad de vida de todos los chilenos y de las generaciones futuras. La gestión ambiental es una función eminentemente pública, de responsabilidad individual y colectiva, que requiere del compromiso y la participación de toda la sociedad civil, incluyendo en ella al sector productivo privado, de tal forma que el conjunto de la sociedad esté dispuesto a asumir los costos que implica el implementar tal política. Significa también un proceso continuo de mejoramiento de la capacidad de gestión del país.

¹Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente, 14 de septiembre 1992.

²Instructivo Presidencial en materia de gestión ambiental a nivel regional N°1161 del 28 de agosto 1996.

³Artículo 1 de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente

En Chile, el debate público sobre la sustentabilidad ambiental se inicia con la recuperación de la democracia, tras años de ausencia como tema relevante de la sociedad, debido a los escasos espacios de participación y la falta de vida cívica democrática. Para avanzar más rápidamente en materia ambiental es necesario desarrollar una amplia dinámica de participación y discusión.

La Política Ambiental del Gobierno para el desarrollo sustentable del país es consistente con las prioridades programáticas, las que giran en torno a la modernización y descentralización de la institucionalidad democrática, la modernización productiva, la superación de la pobreza, la ampliación del acceso a las oportunidades para todos, y el mejoramiento de la calidad de vida.

El presente documento es una declaración de Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable, dirigida al país con el objeto de lograr un compromiso nacional, público y privado, institucional y cívico, que permita enfrentar con éxito la responsabilidad que todos tenemos con el medio ambiente. Esta propuesta se basa en los lineamientos descritos más adelante, en las tareas establecidas por la legislación vigente, en las directrices señaladas por el Presidente de la República, y en la experiencia acumulada en los últimos años por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y los demás ministerios y servicios del Gobierno.

La declaración se funda en principios estables y permanentes, establece objetivos de mediano y largo plazo y destaca las líneas de acción que deberán orientar la gestión ambiental del país durante los próximos años.

II. CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

Chile es un país en desarrollo que ha tenido un crecimiento económico alto y sostenido durante la última década, alcanzando tasas anuales de alrededor de 7%. Como resultado se ha conseguido un ingreso per capita anual creciente, que, en el año 1997, se acerca a los 5.000 dólares, pero con una fuerte concentración del ingreso: el 20% más pobre sólo percibe el 6% del ingreso nacional.

El desarrollo económico chileno se ha basado históricamente en sus recursos naturales, tanto renovables como no renovables. El futuro desarrollo seguirá teniendo un componente muy importante de dichos recursos. La minería del cobre continuará siendo el pilar del desarrollo, aunque con una representación cada vez más relevante de otros rubros como recursos forestales, agroindustria, acuicultura, turismo y servicios.

Hay consenso respecto a que el medio ambiente, en Chile, está fuertemente presionado por las exigencias que plantea el desarrollo económico y social. Los esfuerzos de los chilenos para lograr el bienestar económico han comprometido seriamente la capacidad de renovación y preservación de los recursos naturales y la calidad del aire, del agua y de los suelos.

En ausencia de una normativa ambiental efectiva, el desarrollo económico de Chile ha significado, durante décadas, la acumulación de un pasivo ambiental, cuyas expresiones principales son las siguientes:

- Contaminación atmosférica asociada a las áreas urbanas, a la industria, a la minería y a la generación eléctrica. En muchas localidades, las emisiones y las concentraciones ambientales de material particulado, óxidos de nitrógeno y de azufre, monóxido de carbono, hidrocarburos y contaminantes peligrosos, como el plomo y el arsénico, superan la normativa nacional o las recomendaciones internacionales con un alto costo y riesgo para la salud de la población.
- Altos índices de contaminación hídrica, por la disposición sin tratamiento de residuos líquidos domiciliarios e industriales. Lo anterior ha afectado significativamente a los cursos de agua, como ríos, lagos y borde costero, así como ha generado contaminación de aguas subterráneas.
- Inadecuado manejo del crecimiento urbano y sus principales derivados, entre los cuales destacan los altos índices de contaminación, la escasez de espacios de contacto con la naturaleza, áreas verdes, de esparcimiento y recreacionales.
- Inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos, domésticos e industriales, particularmente los peligrosos, lo que hace de este tema uno de los desafíos principales de la gestión ambiental.

- Erosión y degradación de suelos, por la aplicación de técnicas silvoagropecuarias deficientes, crecimiento urbano y manejo inadecuado de residuos sólidos. En Chile, los procesos de degradación del recurso suelo han actuado durante siglos, en particular sobre la disponibilidad de suelo agrícola productivo y las cuencas hidrográficas.
- Amenazas al bosque nativo por sobreexplotación y carencia de medidas adecuadas de protección. El crecimiento sin consideraciones ambientales de la actividad forestal, la extracción de leña y la fabricación de carbón amenazan la sustentabilidad del recurso y la diversidad biológica.
- Pérdida de recursos hidrobiológicos. Debido a procesos de explotación excesiva de determinadas especies se han producido situaciones de agotamiento de la biomasa.
- Deficiente gestión de sustancias químicas peligrosas. Su uso creciente, sin la existencia de medidas integrales para prevenir la contaminación, hace que los riesgos para la salud humana y las emergencias ambientales puedan presentarse en forma catastrófica.

Desde 1990, la política ambiental del Gobierno se realiza sobre la base conceptual del desarrollo sustentable. En este período de ocho años, el país ha sido capaz de lograr simultáneamente altas tasas de crecimiento económico, ha reducido la pobreza y avanza hacia la recuperación del deterioro ambiental y la protección del medio ambiente.

Con la democracia, los esfuerzos iniciales se concentraron en enfrentar los problemas ambientales más urgentes y abrir el debate público acerca de ellos. El Gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar implementó el primer programa de descontaminación atmosférica para la Región Metropolitana, a través de la Comisión Especial de Descontaminación creada para tal efecto. Se estableció, además, planes de descontaminación para las áreas saturadas aledañas a las principales fundiciones estatales de cobre.

En materia de prevención, en ese período se estableció el sistema voluntario de Evaluación de Impacto Ambiental, mediante un instructivo presidencial. La operación del sistema voluntario mejoró la viabilidad ambiental de más de 170 proyectos, cuya inversión total ascendió a 22.000 millones de dólares.

Un paso sustantivo en el diseño e implementación de la Política Ambiental chilena fue dotar al país con una moderna legislación y una nueva institucionalidad ambiental. La Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente fue promulgada en marzo de 1994, a pocos días del inicio del segundo Gobierno de la Concertación, encabezado por el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Se trata de una Ley que, por primera vez en la historia nacional, se hace cargo de la temática ambiental desde una perspectiva integral, sentando las bases para una gestión ambiental eficiente y fijando criterios

institucionales y regulatorios que comprometen las acciones del Estado, del sector privado y de la ciudadanía.

La Ley, al crear la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) sin derogar las competencias de los ministerios y servicios públicos, sienta las bases para el Sistema Nacional de Gestión Ambiental: una institucionalidad de tipo transversal y de carácter coordinador, en un marco de descentralización territorial y de simplicidad administrativa. El Sistema Nacional de Gestión Ambiental está compuesto por todos los ministerios, organismos sectoriales de la administración central y los organismos descentralizados a los que el conjunto de leyes vigentes asigna responsabilidades y potestades ambientales. El eje coordinador de este sistema es CONAMA, en interrelación directa con otros organismos del Estado, los sectores productivos y la ciudadanía.

Con posterioridad a la promulgación de la Ley, las prioridades gubernamentales en el área ambiental han estado dirigidas a la elaboración y aplicación de los reglamentos básicos necesarios para la implementación de la Ley: el Reglamento del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional y de las Comisiones Regionales del Medio Ambiente; el Reglamento para la Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión; el Reglamento sobre Procedimientos y Etapas para Establecer Planes de Prevención y Descontaminación; y el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

La Ley de Bases y sus reglamentos proporcionan el marco a partir del cual se deben ejercer las competencias sectoriales. Otras normativas complementarias le entregan a diversos ministerios la posibilidad de regular, entre otras materias, el uso de los recursos naturales y los efectos de la contaminación en las aguas y en el aire. Existen así cuerpos jurídicos como la Ley General de Pesca y Acuicultura; el Código Sanitario; la Ley de Navegación; la Ley de Protección Agrícola; la Ley 3.133 sobre Residuos Industriales Líquidos; y la Ley que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Además, falta aún por desarrollar otros cuerpos legales fundamentales, como la Ley de Bosque Nativo. De todas maneras, es necesario considerar el perfeccionamiento ambiental de este ordenamiento jurídico.

Chile ha concurrido a la firma y ratificación de numerosos instrumentos internacionales vinculados con el medio ambiente, y en ocasiones ha participado en su generación y seguimiento. Estos acuerdos, foros o convenios, al ser ratificados por el Parlamento, poseen el rango de Ley de la República. Entre los acuerdos más relevantes en los que Chile participa, se pueden destacar:

- La Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
- La Convención sobre la Diversidad Biológica.
- Programa de Trabajo Agenda 21
- El Convenio de Viena y el Protocolo de Montreal (Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono)

- RAMSAR (protecciones de humedales)
- CITES (comercialización de especies protegidas)
- Convenio de Basilea (movimiento transfronterizo de desechos peligrosos)
- Convención de Lucha contra la Desertificación.

La asociación comercial y la integración con otras naciones, y grupos de naciones, nos enfrenta al imperativo de relacionar la actividad económica con lo ambiental, más allá del sector exportador.

Un ejemplo de ello es la negociación sobre el Tratado de Libre Comercio con Canadá, que ha incorporado por primera vez de modo explícito la temática ambiental. Asimismo, la asociación de Chile a APEC y la firma de un Acuerdo Marco con la Unión Europea contemplan también dimensiones ambientales.

Paralelamente al proceso de desarrollo del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la comunidad ha sido convocada a participar en la elaboración de normas de calidad ambiental, de planes de descontaminación y en el sistema de evaluación de impacto ambiental. El proceso de participación ciudadana cumple un doble rol: incorporar las sugerencias de la sociedad civil organizada a la gestión ambiental y entregar a todos una cuota de responsabilidad en el cuidado del patrimonio ambiental de la nación.

Al mismo tiempo, desde el sector productivo se observa una creciente actitud positiva para avanzar hacia modalidades de gestión más sustentables, con la incorporación de procesos de producción limpia, mecanismos de autorregulación, prácticas y conductas más respetuosas del medio ambiente y creciente preocupación por la salud y calidad de vida de la comunidad.

Conjuntamente con estos logros, la preocupación por la temática ambiental está creciendo en la sociedad chilena. Existe inquietud por los problemas relacionados con la actividad productiva —como la contaminación atmosférica, la deforestación y la erosión de suelos— y así también por aquellos asociados a la falta de desarrollo económico, como la deficiente infraestructura sanitaria y la disposición inadecuada de basuras.

Estas preocupaciones se han manifestado en las instancias informales de participación ciudadana y en forma creciente en aquellas que contempla la Ley, especialmente en la evaluación de algunos proyectos de inversión, llegando, en ciertos casos, a situaciones de conflicto.

Sin embargo, los espacios formales de participación de la ciudadanía no han sido suficientes y es necesario hacer esfuerzos adicionales para involucrar a todo el país en el quehacer ambiental.

Existen, además, juicios fundados sobre la necesidad de consolidar y fortalecer la institucionalidad actual y de revisar la legislación ambiental, para que el sistema pueda

ser mejorado en los aspectos de recursos humanos, financieros y capacidad de gestión, entre otros.

En la actualidad, Chile necesita crear una nueva conciencia ambiental, basada en un consenso nacional en torno a las preocupaciones ambientales más relevantes para la gente, para que todos los actores sociales puedan hacerse co-responsables de la gestión ambiental desde sus competencias específicas.

III. FUNDAMENTOS Y PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

El desarrollo sustentable proporciona el marco para la integración de las políticas ambientales y las estrategias de desarrollo social y económico. Reconoce que el crecimiento es esencial para satisfacer las necesidades humanas y para mejorar la calidad de vida. Sin embargo, el desarrollo debe basarse en el uso eficiente, equitativo y ambientalmente responsable de todos los recursos escasos de la sociedad, es decir los recursos naturales, humanos y económicos.

A. LOS FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

1. Calidad de vida de las personas.

La preocupación central de la Política Ambiental es la calidad de vida de la gente. La Ley de Bases del Medio Ambiente define el concepto de desarrollo sustentable como “el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras”.⁴

La calidad de vida de las personas abarca diversos ámbitos relacionados con el entorno natural y social, tales como el medio ambiente de trabajo, la vivienda y el ambiente intradomiciliario; así como la cultura y el patrimonio cultural.

2. Complementariedad entre el desarrollo socioeconómico y la sustentabilidad ambiental.

Los éxitos de la política económica pueden ser menoscabados si no se potencian con logros de carácter ambiental. Es necesario cambiar el enfoque de contradicción entre economía y medio ambiente, por el reconocimiento de la complementariedad de sus objetivos últimos: el bienestar de los ciudadanos. Perseguir este fin, mediante el crecimiento económico, requiere de la sustentabilidad ambiental, especialmente para garantizar la disponibilidad, en cantidad y calidad, de recursos para el desarrollo.

3. Equidad social y superación de la pobreza.

El desarrollo sustentable persigue integrar las metas sociales con las metas económicas y ambientales en la búsqueda de la equidad social; más particularmente, en la lucha contra la pobreza, factor limitante y crítico del desarrollo chileno.

⁴Artículo 2 g) de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente

La equidad social se refiere a la igualdad de oportunidades en el acceso a los beneficios del desarrollo y a una calidad de vida digna. Esto incluye el derecho de todos los ciudadanos, hoy y mañana, a vivir en un entorno limpio, sano y que permita el goce de la naturaleza.

En este contexto, es fundamental el esfuerzo conjugado de las políticas ambientales y las políticas sociales del país. No es casual que los sectores más pobres de la población sean los que sufran las peores condiciones de calidad de vida, y sean los más agredidos por la contaminación y otras externalidades negativas del desarrollo. La lucha contra la pobreza tiene un aliado importante en la Política Ambiental, reforzando así el proceso de desarrollo sustentable que impulsa el Gobierno.

B. LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Los siguientes principios guían la Política Ambiental:

- 1. Políticas públicas ambientalmente sustentables.** La temática ambiental involucra transversalmente, de manera coherente e integral, a todos los sectores. La estrecha relación entre ambiente, calidad de vida y desarrollo productivo obliga a armonizar las políticas ambientales con las políticas económicas y sociales .
- 2. Roles del Estado y de los privados.** En el logro de la sustentabilidad ambiental se entiende que los privados tienen un rol motor en el proceso productivo, debiendo buscar la utilización de las mejores tecnologías disponibles y las mejores prácticas ambientales. Asimismo, el rol del Estado en la Política Ambiental —como protector efectivo del bien común y de los derechos de los individuos— se materializa en servicios públicos eficientes y oportunos, así como en el fortalecimiento de su capacidad de fomento, regulación y fiscalización.
- 3. Participación.** Una gestión ambiental legítima, transparente y socialmente consensuada, es sólo posible a través de la concurrencia de los intereses y preocupaciones de la comunidad local, de los académicos, de ONGs, de los propios afectados, de los grupos de opinión, de los trabajadores, de los sectores productivos y de la ciudadanía organizada. La participación permite reconocer las legítimas diferencias entre las partes, así como buscar acuerdos y consensos ambientales.
- 4. Sustentabilidad.** Es necesario respetar los límites físicos al uso de los recursos naturales renovables y no renovables, considerando que el desarrollo chileno está basado en un grado importante en la utilización de sus recursos. El derecho de las generaciones futuras para usar y gozar del medio ambiente y de los recursos naturales exige de las generaciones presentes un compromiso con la protección de la diversidad de dichos recursos. La sustentabilidad incorpora el concepto de equidad intergeneracional.

- 5. Responsabilidad del causante.** Los responsables de la degradación ambiental deben reparar a los afectados por los daños sufridos y restaurar el componente ambiental deteriorado. Este principio reconoce la figura de responsabilidad por daño ambiental que supera la mera responsabilidad civil. Un componente del principio de responsabilidad, de carácter preventivo, se expresa como “el que contamina paga”. Quien actualmente contamina, o que lo haga en el futuro, debe incorporar a sus costos las inversiones necesarias para evitar la degradación ambiental. Este principio en ningún caso debe ser interpretado como un derecho adquirido para contaminar por parte de quien paga.
- 6. Prevención.** El principio preventivo pretende evitar que se produzcan problemas ambientales. Este principio opera sobre la premisa de que la superación de los problemas ambientales, una vez producidos, es más costosa y menos eficaz que su prevención.
- 7. Estabilidad.** La normativa jurídica ambiental debe basarse en reglas claras, coherentes y sostenidas en el tiempo, de modo de asegurar la confianza de los actores sociales en el marco jurídico dentro del cual se desenvuelve la gestión ambiental.
- 8. Gradualismo y mejoramiento continuo.** La aplicación por etapas de los nuevos requerimientos reconoce que los problemas ambientales son el resultado de décadas de aplicación de políticas, en las cuales lo ambiental no era un aspecto relevante del desarrollo. Por consiguiente, revertir el curso del deterioro ambiental –y buscar un equilibrio entre el desarrollo económico y la conservación del patrimonio natural– es una tarea que sólo puede llevarse a cabo en forma gradual. La sustentabilidad ambiental no es un estado fijo y no se logra de un día para otro, sino a través de esfuerzos continuos y mejoras incrementales.
- 9. Perfeccionamiento del sistema.** Este principio apunta a consolidar y perfeccionar el modelo de gestión ambiental. Reconoce la necesidad de mejorar la legislación y la institucionalidad, además de impulsar la adopción de nuevos mecanismos e instrumentos, para dar estabilidad y continuidad a la Política Ambiental.
- 10. Responsabilidad ante la comunidad internacional.** Este principio se refiere al compromiso de cumplir con los acuerdos internacionales en materia de medio ambiente que Chile ha suscrito. El país debe reforzar sus posiciones en el ámbito internacional a fin de asumir su cuota de responsabilidad en la calidad ambiental global, considerando sus reales posibilidades de poner en práctica las exigencias de la comunidad mundial.

IV. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA

Objetivo General

El objetivo general de la Política Ambiental es promover la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo, con miras a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, garantizando un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental.

Objetivos Específicos

Sobre esta base, el Gobierno ha determinado siete objetivos específicos de la Política Ambiental, los que orientarán la acción programática del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Los primeros tres tienen por objeto resguardar la salud y la calidad de vida de las personas y proteger el medio ambiente. Los otros cuatro objetivos son esenciales en la implementación de los procesos sociales, productivos, institucionales y legales necesarios para alcanzar el objetivo general de la Política Ambiental.

1. Recuperar y mejorar la calidad ambiental.

Recuperar la calidad ambiental básica y mantener los componentes del medio ambiente en una calidad compatible con la sustentabilidad para proteger la salud de las personas y de los ecosistemas. Los principales instrumentos para la recuperación, la mantención y el mejoramiento de la calidad ambiental son las normas de calidad ambiental, los planes de descontaminación y las políticas ambientales específicas.

2. Prevenir el deterioro ambiental.

Incentivar y cautelar la adopción de prácticas compatibles con la sustentabilidad ambiental en los procesos productivos y las actividades humanas. Los principales instrumentos preventivos son el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas públicas, la educación ambiental, las normas de calidad ambiental y de emisión, los planes de prevención y la investigación científico-tecnológica.

3. Fomentar la protección del patrimonio ambiental y el uso sustentable de los recursos naturales.

Fomentar la utilización sustentable de los recursos naturales sin comprometer su disponibilidad y su capacidad natural de renovación. Los instrumentos contemplados son el marco regulatorio de la Ley, las medidas de conservación, el manejo sustentable del territorio y el estudio de los ecosistemas.

4. Introducir consideraciones ambientales en el sector productivo.

Diseñar e implementar sistemas y procedimientos de certificación y fomento para asegurar la producción ambientalmente adecuada de productos nacionales y, por ende, contribuir a su mejor inserción en los mercados internacionales.

5. Involucrar a la ciudadanía en la gestión ambiental.

Establecer lineamientos institucionales, conducir procesos de participación ciudadana en el ámbito establecido por la Ley 19.300 y ampliar estas instancias de participación ciudadana para involucrar a la gente en la temática ambiental, ponderando adecuadamente sus planteamientos. Al mismo tiempo, es necesario generar programas conducentes a la modificación de conductas y prácticas para hacer efectiva la co-responsabilidad en el cuidado del medio ambiente.

6. Fortalecer la institucionalidad ambiental a nivel nacional y regional.

Reforzar la institucionalidad ambiental para lograr la plena aplicación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, potenciando la dimensión regional de la gestión ambiental, las capacidades de coordinación y técnicas de los recursos humanos de CONAMA y de los otros servicios públicos, el perfeccionamiento de la capacidad fiscalizadora, y la implementación de un sistema de información ambiental.

7. Perfeccionar la legislación ambiental y desarrollar nuevos instrumentos de gestión.

Revisar y modificar la legislación ambiental para lograr un cuerpo normativo integrador, coherente y eficaz, así como la incorporación de nuevos instrumentos de gestión, tales como los incentivos económicos y los mecanismos de autorregulación.

V. LÍNEAS DE ACCIÓN

De acuerdo a los fundamentos y a los principios explicitados anteriormente, a continuación se reseñan las líneas de acción que permitirán materializar los objetivos ambientales e instrumentales de la Política Ambiental. Abordar la temática ambiental en toda su complejidad, requiere medidas de distinto nivel y carácter, que involucren al conjunto de actores relacionados con el tema.

1. Primer objetivo: Recuperar y mejorar la calidad ambiental

Los ecosistemas y los componentes del medio ambiente reciben, y han recibido durante décadas o siglos, las emisiones, efluentes y residuos provenientes de actividades industriales, mineras, agrícolas, de transporte y domésticas. A fin de resguardar la salud de las personas y de los ecosistemas es necesario realizar acciones en los ámbitos de normas, monitoreo, planes y políticas, para determinar los límites, alterar las características y reducir las cantidades de las descargas, logrando así la recuperación de la calidad ambiental básica.

Las líneas de acción para mejorar la calidad ambiental son:

- Descontaminación atmosférica y recuperación de niveles aceptables de calidad de aire.

La política de control de la contaminación atmosférica comprende la elaboración y dictación de normas de calidad ambiental con el objetivo de proteger la salud de las personas. Adicionalmente, el Estado debe establecer los mecanismos para medir y controlar el cumplimiento de estas normas, para lo cual deberá dotar a los organismos responsables de instrumentos de medición, establecer redes de monitoreo de la calidad del aire, implementar modelos de dispersión de los contaminantes, realizar inventarios de emisiones al aire, y crear mecanismos de fiscalización adecuados.

La gestión de la calidad del aire debe incluir, además, estrategias preventivas de manejo de emisiones y la elaboración de planes de descontaminación o de prevención, en aquellas áreas donde se alcanza o sobrepasa la norma.

Las prioridades en esta área son la elaboración de normas específicas, el monitoreo de la calidad de aire, la realización de nuevos planes de prevención y descontaminación en áreas urbanas y en zonas impactadas por fundiciones mineras y el seguimiento de los planes que ya están en operación.

- Descontaminación y recuperación de la calidad de los recursos hídricos para diferentes usos.

La política de control de la contaminación hídrica debe determinar y mantener niveles óptimos de calidad de las aguas, para maximizar sus beneficios sociales. Esta línea de acción requiere de la clasificación de las masas de agua, atendiendo a características naturales y usos actuales, con el fin de establecer normas de calidad ambiental que protejan las distintas categorías de usos, definiendo estándares para un adecuado manejo y control de los efluentes. Para ello es necesario establecer redes de monitoreo de los distintos cuerpos de aguas marítimos y continentales, así como modelos de dispersión de contaminantes que den cuenta de la capacidad de asimilación y de comportamiento de los cuerpos receptores. Posteriormente, corresponde conocer las características de las distintas cuencas de modo de elaborar, cuando así se requiera, planes de prevención y de descontaminación hídrica.

Una acción prioritaria es la descontaminación de cursos asociados a la disposición de los centros urbanos mayores de 20.000 habitantes, como se expresa en el Programa de Gobierno.

- Establecimiento de políticas y perfeccionamiento de normas de manejo de residuos sólidos domiciliarios e industriales.

Diferentes reparticiones públicas del Sistema Nacional de Gestión Ambiental están ejecutando proyectos destinados a diagnosticar y proponer soluciones para el manejo de los residuos sólidos de las principales ciudades del país. CONAMA y otras instituciones públicas, coordinadas por el Ministerio Secretaría de la Presidencia, elaboró una propuesta de política de gestión integral de residuos sólidos domiciliarios, que actualmente se está perfeccionando en un grupo de trabajo liderado por el Ministerio de Economía. Adicionalmente, el Ministerio de Salud está elaborando un reglamento de manejo de residuos domésticos y asimilables y otro sobre el manejo sanitario de residuos peligrosos.

- Diseño de políticas ambientales específicas.

La CONAMA, en conjunto con grupos de trabajo intersectoriales, público-privados, está diseñando políticas específicas en temas como el control y manejo de sustancias químicas, la contaminación acústica y el manejo de las emergencias o accidentes ambientales.

2. Segundo objetivo: Prevenir el deterioro ambiental

En el pasado, frecuentemente las políticas y programas ambientales fueron reactivos, respondiendo a los problemas una vez surgidos. La prevención del deterioro ambiental requiere integrar consideraciones ambientales a los procesos de planificación y toma de decisión relativos a actividades productivas y de consumo.

Las líneas de acción para cumplir este objetivo son:

- Evaluación del impacto ambiental de proyectos de inversión.

El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) es un instrumento de gestión diseñado para introducir la dimensión ambiental en el diseño y ejecución de proyectos o actividades que se realicen en el país. Se trata de asegurar que los proyectos del sector público y del sector privado sean sustentables desde el punto de vista ambiental.

La implementación del SEIA (de aplicación obligatoria desde abril de 1997), significa un desafío y una oportunidad a la modernización del Estado, ya que exige un alto grado de eficiencia, agilidad y transparencia. Para esto se requiere trabajar en el desarrollo de una mejor coordinación entre entidades públicas, en la unificación de criterios sobre la aplicación de la normativa ambiental vigente y en los criterios de evaluación de los aspectos difícilmente normables, en los acuerdos respecto al concepto de sustentabilidad, en la búsqueda de consensos con el sector privado y la activa, informada y responsable participación de la ciudadanía. Otro componente importante es la implementación de un sistema de seguimiento del SEIA, como instrumento, y de los proyectos aprobados.

La responsabilidad de implementar y coordinar el funcionamiento del SEIA radica en CONAMA, la que debe realizar las siguientes acciones específicas, en coordinación con las demás instituciones del Sistema Nacional de Gestión Ambiental: consolidar el sistema administrativo de otorgamiento de permisos ambientales a través de la ventanilla única del SEIA; administrar y dar seguimiento a los procesos de evaluación de impacto ambiental de aquellos proyectos o actividades ingresados al sistema; y desarrollar y perfeccionar las herramientas que sean necesarias para la adecuada marcha del sistema en Chile.

Asimismo, CONAMA debe procurar el fortalecimiento de las capacidades técnicas en regiones; el desarrollo de normativas para crear criterios y procedimientos homogéneos; la definición de criterios de referencia; y la precisión de aquellos términos legales relacionados con la valoración del patrimonio ambiental, con miras a perfeccionar el sistema.

Adicionalmente, como parte de una visión estratégica de la Evaluación de Impacto Ambiental en Chile, es preciso dar atención a las acciones tendientes a generar las instancias que permitan incorporar la dimensión ambiental en los proyectos en etapas anteriores al ingreso formal al SEIA, a través de la capacitación y promoción a los diferentes actores relevantes en este tema. Finalmente, es necesario coordinar programas de seguimiento y fiscalización de los proyectos que han sido aprobados a través del SEIA.

- Promoción de la incorporación de la dimensión ambiental desde el diseño de los proyectos y actividades hasta su etapa de ejecución.

Esta línea de acción se basa en el principio preventivo y persigue generar un cambio en la concepción del tema ambiental, pasando a ser una materia central en la toma de decisiones.

- Incorporación de la dimensión ambiental en el diseño de las políticas públicas.

Las políticas públicas sectoriales procuran el desarrollo sustentable de Chile. Para ello, es necesario incorporar consideraciones ambientales en el diseño de dichas políticas, tales como: educación, energía, desarrollo urbano, transporte y vialidad, borde costero, ordenamiento territorial, recursos hídricos, fomento de la pequeña y mediana empresa, innovación tecnológica, desarrollo forestal, pesca, minería, comercio internacional y desarrollo productivo.

El Gobierno pone especial énfasis en la dimensión ambiental de los instrumentos de planificación del territorio, como son los planos reguladores comunales e intercomunales, y los planes regionales de desarrollo urbano. Dicho énfasis permitirá prevenir los problemas ambientales de manera más efectiva.

- Educación ambiental.

La prevención del deterioro ambiental pasa, necesariamente, por la educación, ya que la forma más efectiva de prevenir los problemas ambientales radica en los cambios conductuales de la gente, especialmente en aquellas instancias responsables por la formación de niños, jóvenes y los futuros profesionales. Dada la importancia de la conducta de las personas y la calidad del recurso humano, el Gobierno está coordinando acciones para integrar decididamente la educación ambiental, en el marco de la Reforma Educacional, en todos los niveles y modalidades de la educación, desde la pre-básica hasta la formación de recursos humanos calificados para la gestión ambiental. También fomenta un mayor rol de la educación superior en la generación de conocimiento científico específico ambiental y en la formación de recursos humanos calificados para la gestión ambiental.

- Desarrollo del programa de dictación de normas de calidad ambiental y de emisión.

Las normas ambientales cumplen un doble objetivo: correctivo y preventivo. Las normas de calidad ambiental, primarias y secundarias, definen los objetivos de calidad de los medios que la sociedad se da para sí en un determinado momento, y son revisadas cada cinco años. Al alcanzar el nivel, establecido por la norma, se desencadenan los mecanismos para elaborar planes de prevención de la contaminación, con el objeto de impedir que se sobrepase dicha norma.

Las normas de emisión también son herramientas de prevención, ya que permiten disminuir, de manera precautoria, las emisiones de acuerdo a un objetivo de calidad, aún cuando no exista una norma de calidad establecida para dicho contaminante.

El elemento central de la política de control de la contaminación ambiental de origen industrial es determinar la calidad de los medios, de modo de asegurar el máximo beneficio social en su uso, para lo cual la definición de normas de calidad ambiental se hace imperativa. Es en este ámbito donde se focalizan los mayores esfuerzos. No obstante, para algunas sustancias, la definición normativa partió por el establecimiento de normas de emisión al medio hídrico y al aire, debido a la necesidad de regular estas sustancias, habiendo incertidumbre científica-técnica en la información de base para la definición de normas de calidad.

Esta línea contempla implementar el programa priorizado de dictación de normas de calidad y de emisión. De aquí al año 2000, el país contará con aquellas normas relevantes para el proceso de desarrollo y acordes con su expansión económica, permitiendo así proteger mejor la salud de las personas, su calidad de vida y el patrimonio ambiental.

- Investigación científica y tecnológica

La investigación científica permite entender los temas ambientales, tomar decisiones informadas, establecer metas adecuadas, lograr y evaluar el funcionamiento de los programas, además de optimizar los sistemas de gestión ambiental. En la elaboración de normas, planes y líneas de base se está impulsando la realización de estudios científicos y técnicos. Un ejemplo a destacar es el proyecto Catastro y Evaluación de Recursos Vegetacionales Nativos de Chile.

Con estos fines se propone promover y fomentar la investigación ambiental y tecnológica en las áreas ambientales prioritarias a través de los organismos competentes, enfatizando la generación de información de carácter público, como asimismo se promoverá el intercambio de experiencias con otros países.

3. Tercer objetivo: Fomentar la protección del patrimonio ambiental y el uso sustentable de los recursos naturales

Para cumplir este objetivo es necesario establecer y mejorar los estándares y medidas de conservación, manejo y utilización sustentable de los recursos naturales, contribuyendo a la formulación de políticas de Estado, que cautelen el patrimonio ambiental natural.

El desarrollo sustentable de los recursos naturales renovables implica mantener la capacidad de regeneración de estos recursos y la integridad de los ecosistemas de los cuales dependen. Su gestión debe realizarse en forma integral, en reconocimiento del amplio espectro de sus usos y valores, incluyendo no sólo la producción de bienes, sino

también los servicios que prestan como hábitat de especies, parques recreacionales, la mantención de la biodiversidad y otros.

En relación a los recursos naturales no renovables, se busca asegurar su uso eficiente desde el punto de vista económico y social. Una política de sustentabilidad ambiental para estos recursos debe estimular la extracción eficiente, procesos de refinación y elaboración limpios, así como programas que estimulen el reciclaje y el desarrollo de sustitutos. Con este mismo fin debe destacarse el uso de instrumentos fiscales que faciliten el logro de la sustentabilidad ambiental de estos recursos.

Las líneas de acción propuestas son:

- Dictación del marco regulatorio sobre recursos naturales señalado en la Ley 19.300 y otros cuerpos legales.

La Ley de Bases contempla una serie de mandatos, orientados a proteger la biodiversidad, a tutelar la preservación de la naturaleza y a conservar el patrimonio ambiental.

Ello implica el desarrollo del marco legal y el perfeccionamiento del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas; la dictación de la normativa regulatoria para el fomento e incentivo a la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada; la promulgación del reglamento de clasificación de especies según su estado de conservación; el desarrollo de inventarios de especies de flora y fauna; y la formulación de planes de manejo que regulen el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Del mismo modo se debe asegurar la sustentabilidad ambiental de áreas consideradas como monumentos naturales, particularmente los santuarios de la naturaleza, los sitios de importancia paleontológica y los monumentos arqueológicos que dependen de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, organismo descentralizado del Ministerio de Educación.

- Definición y establecimiento de estándares y medidas de conservación para los siguientes recursos naturales patrimoniales:
 - o Biodiversidad: Se avanza en la puesta en marcha del Convenio sobre Diversidad Biológica, a través de la elaboración de la estrategia nacional para la conservación, manejo y uso sustentable de la biodiversidad y el diseño de un plan de acción; así como el establecimiento de sistemas de información en biodiversidad.
 - o Bosque Nativo: El Gobierno pone énfasis en la dictación de un marco normativo que regule la conservación, uso y manejo sustentable del recurso bosque nativo,

el fomento de prácticas adecuadas de manejo, y el desarrollo de programas de seguimiento del estado del recurso.

- o Recursos hidrobiológicos: Las orientaciones en esta materia se dirigen a perfeccionar su administración mediante la formulación de planes de manejo que definan estrategias sustentables de explotación, complementen los estándares actuales de conservación, e incorporen en forma gradual consideraciones ambientales a nivel de ecosistemas.
 - o Recursos hídricos: Se prioriza la formulación de planes de manejo para la utilización sustentable de ríos, cuerpos lacustres, aguas subterráneas y aguas costeras y el análisis de las modificaciones legales en cuanto a su acceso.
 - o Suelos: La creación de normativas específicas que regulen su uso sustentable y su conservación; la incorporación de actividades de recuperación en zonas degradadas; la homogenización y actualización de la información de suelos en Chile; y la zonificación agroecológica del territorio.
- Reforzamiento de la institucionalidad forestal.

El Ministerio de Agricultura está trabajando en esta línea que se expresará en el próximo envío de un proyecto de ley que crea una Subsecretaría Forestal y el Servicio Forestal. El sentido de esta reformulación institucional es fortalecer la capacidad del Gobierno en materias como la promoción y fiscalización de un uso sustentable de los recursos forestales.

- Diseño de bases para el manejo sustentable del territorio, de cuencas hidrográficas y de zonas costeras.

Esta línea de acción se orienta a promover la incorporación del concepto de cuenca hidrográfica, como unidad de planificación física, así como la actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, introduciendo en ellos consideraciones ambientales y ecosistémicas. Particular atención se presta a la dimensión ambiental de la política nacional de borde costero.

- Conocimiento de los ecosistemas.

El diseño de los estándares y medidas de conservación requiere un adecuado nivel de conocimiento de variables ecológicas, tales como las tasas de reciclaje, los flujos de energía, las interacciones entre comunidades, la sucesión ecológica, la evolución de los ecosistemas y los efectos antrópicos benéficos y perjudiciales para ellos. Para esto, el Gobierno se ha propuesto estimular a los centros académicos, las universidades y los institutos de investigación, para que contribuyan a generar una línea de base ambiental a nivel regional y nacional.

4. Cuarto objetivo: Introducir consideraciones ambientales en el sector productivo chileno.

La introducción de las consideraciones ambientales en el sector productivo debe hacerse tomando en consideración la heterogeneidad que este sector tiene en el país. El desarrollo productivo se lleva a cabo con actividades tan disímiles como el artesanado, la pequeña industria, la mediana industria nacional y la gran empresa transnacional, orientadas sea al mercado local sea al mercado internacional. Cada sector plantea problemas de gestión ambiental muy diferentes.

Las líneas de acción para lograr este objetivo incluyen:

- Promoción de estándares de calidad ambiental internacionalmente aceptados para incorporarlos en los productos y procesos productivos chilenos.

Para ello, CONAMA desarrolla un programa de trabajo conjunto con los ministerios sectoriales y el sector privado, concentrando los esfuerzos en los recursos naturales renovables. Los programas de Gobierno se focalizan en la entrega de información y capacitación para las pequeñas y medianas empresas. Particularmente importante aparece la vinculación con la normativa ISO 14.000.

- Diseño y adopción de sistemas de certificación ambiental.

CONAMA apoya al sector productivo en el desarrollo de programas de certificación ambiental con miras a incorporar segmentos significativos del sector exportador. Para ello se está elaborando propuestas de ecoetiquetado y sellos verdes.

Esta línea de acción se relaciona también con el desarrollo y plena aplicación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental como instrumento de apoyo a la sustentabilidad de nuevos proyectos.

- Fomento de la producción limpia.

La incorporación de criterios de producción ambientalmente sustentables y de gestión ambiental preventiva (producción limpia), en los sectores públicos y privados, contribuye a mejorar el desempeño ambiental y la competitividad del sector productivo.

La política de producción limpia está conformada por el conjunto de acciones de fomento y regulación que se orientan a la adopción gradual de tecnologías limpias en las diferentes áreas de desarrollo productivo del país, especialmente en el sector exportador.

Para ello, el Ministerio de Economía coordina con el sector privado, CONAMA, y otros organismos del Estado, un conjunto de acciones y compromisos orientados principalmente a la pequeña y mediana empresa. La política considera diversas

dimensiones, tales como la articulación público-privada; la utilización de instrumentos de fomento; la coordinación entre instituciones de fomento, regulación y fiscalización; el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica; y el soporte y aumento de las capacidades en las empresas.

En este contexto, se estimula la investigación y la transferencia de tecnologías ambientales, procurando optimizar la cooperación internacional, así como entre diversos sectores económicos, aprovechando la tecnología informática existente.

Otra actividad en esta línea de acción es la difusión de guías técnicas de control de contaminación según procesos productivos, un trabajo coordinado por CONAMA.

- Complementariedad entre la Política Ambiental y el comercio exterior.

El Gobierno profundiza los esfuerzos para complementar y potenciar las políticas económicas —especialmente la relativa a comercio internacional— con la Política Ambiental en el ámbito nacional, regional e internacional.

Esto exige mejorar la coordinación de las políticas, el diseño de instrumentos complementarios y, especialmente, la armonización de las negociaciones y acuerdos, así como los procedimientos de solución de controversias ambientales y comerciales con los lineamientos de la Organización Mundial del Comercio.

La participación activa de Chile en foros internacionales como la OMC, y regionales como APEC y MERCOSUR, presentando una postura país frente a los temas ambientales en el comercio exterior, es un elemento importante de este objetivo. Para ello es necesario mantener una coordinación permanente entre CONAMA y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

5. Quinto objetivo: Involucrar a la ciudadanía en la gestión ambiental

La inclusión del principio participativo implica un desafío para el Estado —en el que recae la responsabilidad última de promover y asegurar un adecuado involucramiento ciudadano—, así como para el resto de los actores sociales que intervienen en las decisiones, ya que constituye un elemento central de la sustentabilidad. La Ley 19.300 señala que “Es deber del Estado facilitar la participación ciudadana y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente”⁵, otorgándole un carácter de obligatoriedad al tema.

Asimismo, la participación ciudadana es considerada en la Ley como un instrumento de gestión ambiental y como un elemento de los demás instrumentos. Esto significa que la participación constituye un requisito fundamental para el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; para la dictación de Normas de Calidad Ambiental y de

⁵Artículo 4 de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente

Preservación de la Naturaleza y Conservación del Patrimonio Ambiental; para la dictación de Normas de Emisión; y para los Planes de Prevención o Descontaminación. Así, la participación ciudadana es un tema transversal, cuyo fin es incorporar la opinión informada de todos los interesados en las decisiones de la autoridad ambiental.

Hasta ahora, los mecanismos de participación formal, focalizados en los diversos instrumentos de la Ley, no siempre han permitido un involucramiento efectivo y sistemático de los ciudadanos interesados en participar en la gestión ambiental. Por esta razón el Gobierno, a través de CONAMA, trabaja actualmente en el desarrollo de nuevos canales y modalidades de participación social.

Al mismo tiempo, Chile requiere que su gente se comprometa con el cuidado del entorno natural, haciéndose co-responsable de su preservación. Es tarea del Gobierno generar mecanismos educacionales que inviten a hacerse cargo de las tareas ambientales, sobre todo a nivel de la juventud; y buscar nuevos caminos para hacer efectiva la co-responsabilidad ciudadana sobre el medio ambiente.

Las líneas de acción de este objetivo son:

- Consolidación de los mecanismos de participación ciudadana de la Ley 19.300.

Las características más recurrentes de los procesos participativos son: el desconocimiento de la legislación ambiental por parte de la ciudadanía; la falta de información de los actores o la información manipulada en favor de ciertos intereses; la ausencia de diálogo entre las partes involucradas; la poca capacidad organizativa de los afectados; la urgencia de algunos por revertir el pasivo ambiental histórico y prevenir los efectos no deseados asociados a los nuevos proyectos de inversión; la intervención de intereses no ambientales pero estrechamente ligados a ellos, como los económicos, sociales y políticos.

Estas características muchas veces operan como un obstáculo para el adecuado desarrollo de la participación ciudadana, por lo que se hace necesario impulsar sistemas de participación capaces de entregar y recoger la información a tiempo y en todas las direcciones, además de abrir mayores posibilidades de diálogo entre las partes.

CONAMA está coordinando y fomentando la puesta en marcha de modalidades de participación ciudadana en la definición de normas y planes de descontaminación y en la evaluación de proyectos transregionales y regionales ingresados al SEIA.

- Fortalecimiento del rol de los Consejos Consultivos como espacio institucional de representación ciudadana.

Las actividades a realizar para fortalecer los Consejos Consultivos de CONAMA y de las COREMAS incluyen el diagnóstico de su funcionamiento, la elaboración de un

reglamento de sala y la revisión del reglamento de la Ley. Otro aspecto importante es la creación y administración de un fondo de apoyo a la gestión de estos órganos consultivos de CONAMA.

- Formación del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable en Chile.

Diversos capítulos de la Agenda 21, el plan de acción acordado por los países en la Cumbre de Río y adoptado por Chile, recomiendan establecer a nivel de cada país un Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, instancia multi-sectorial para seguir la implementación de las estrategias y políticas de desarrollo sustentable. Esta visión reconoce que el desarrollo sustentable es preocupación de todos, requiriendo los esfuerzos del Gobierno, universidades y centros académicos, ONGs, los trabajadores, los empresarios y la comunidad. Con este fin se propone instaurar con un mandato oficial, estipulando su rol y responsabilidades, el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable de Chile, cuyo centro es el conjunto de los Consejos Consultivos de CONAMA y de las COREMAS.

- Diseño y aplicación de modalidades de participación ciudadana destinadas al involucramiento de nuevos sectores de la población en la gestión ambiental.

A partir de la definición de un público objetivo amplio (jóvenes, scouts, iglesias, y otras organizaciones), CONAMA inicia a partir del último trimestre de 1997 un proceso destinado a promover el liderazgo e involucramiento de la gente en la gestión ambiental.

La idea es extender el ámbito estrictamente referido a los instrumentos de gestión de la Ley para desarrollar iniciativas de participación en torno a convenios, seminarios, mesas de trabajo, talleres, agendas comunes, campañas y otras herramientas que permitan impulsar tareas educativas y participativas sobre el medio ambiente.

En este contexto, CONAMA ha diseñado una agenda de trabajo cuyos objetivos en el corto plazo son: fomentar el tema ambiental en la agenda de participación social; fortalecer el involucramiento de la ciudadanía en la vigilancia ambiental; desarrollar el potencial de relaciones relativas a la participación ambiental ciudadana con las municipalidades; y explorar mecanismos de colaboración entre CONAMA y universidades.

- Revitalización de la educación ambiental

La Ley de Bases incorpora la educación ambiental como uno de los principales instrumentos de gestión ambiental y lo define como un “proceso permanente de carácter interdisciplinario, destinado a la formación de una ciudadanía que reconozca valores, aclare conceptos y desarrolle las habilidades y las actitudes necesarias para

una convivencia armónica entre seres humanos, su cultura y su medio bio-físico circundante”⁶.

Es deber del Estado facilitar procesos educativos, en el nivel formal e informal, a través de los cuales se generen aprendizajes orientados a desarrollar conductas favorables al medio ambiente. En este contexto se propone crear un Consejo de Capacitación y Educación Ambiental a nivel gubernamental, el cual será coordinado bajo el concepto de co-responsabilidad por CONAMA y el Ministerio de Educación. Este Consejo se desarrolla, principalmente, en el contexto de la reforma educacional, e involucra a todos los sectores gubernamentales que necesiten o puedan hacer aportes a la formación de la ciudadanía..

Algunos alcances de esta propuesta se relacionan con planes de descontaminación, planes contra la desertificación, biodiversidad, economía ambiental, bosque nativo, salud ambiental, entre otros, los cuales no pueden quedar excluidos en la formación de una ciudadanía ambientalmente consciente. Asimismo, hacemos especial énfasis en la formación profesional de todas las carreras universitarias, con especial atención a aquellas formadoras de profesores.

- Implementación del primer fondo ambiental creado por ley en Chile, el Fondo de Protección Ambiental

En el marco de la Ley de Bases se creó el Fondo de Protección Ambiental, a cargo de CONAMA, destinado a financiar proyectos y actividades orientados a la protección o reparación del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental. Este Fondo representa un mecanismo concreto de participación ciudadana en materias ambientales y constituye el primer fondo ambiental creado por ley en Chile.

6. Sexto objetivo: Reforzar la institucionalidad ambiental a nivel nacional y regional

La institucionalidad creada por la Ley 19.300, que da origen al Sistema Nacional de Gestión Ambiental, designa a CONAMA como el eje coordinador de las políticas y estrategias ambientales, compuesta por un órgano rector (Consejo Directivo de Ministros), un órgano ejecutor (Dirección Ejecutiva), un órgano consultivo (Consejo Consultivo) y regionaliza su accionar a través de Comisiones Regionales de Medio Ambiente.

La Ley de Bases no modifica las atribuciones de los organismos sectoriales que tienen competencias ambientales, pero entrega mecanismos transversales de coordinación a CONAMA y, especialmente, a su Consejo Directivo. Estos, más los instrumentos de gestión incluidos en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental y la participación de la

⁶Artículo 1 h) de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente

ciudadanía en la gestión ambiental, constituyen los medios para diseñar y desarrollar una gestión ambiental integral.

La gestión de los primeros años, luego de aprobada la Ley, ha permitido identificar las fortalezas y debilidades del modelo institucional elegido, frente a opciones más tradicionales como la creación de un Ministerio de Medio Ambiente o de una subsecretaría inserta en un ministerio político o sectorial.

La Política Ambiental busca afinar y aprovechar la institucionalidad vigente, sin desestimar la posibilidad de cambios legales e institucionales, luego de haber evaluado el funcionamiento del actual sistema en su plena operación. En este campo, CONAMA asume los déficits de gestión ambiental existentes, especialmente en áreas donde el pasivo ambiental es más crítico.

Considerando lo anteriormente expuesto, la propuesta de reforzamiento institucional contiene las siguientes líneas de acción:

- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

En las políticas provenientes de los sectores de Economía, Obras Públicas, Agricultura, Bienes Nacionales, Salud, Minería, Vivienda y Urbanismo, Energía, Transporte y Telecomunicaciones, Planificación, Defensa, y Educación reside el mayor volumen de decisiones especializadas con efecto ambiental. Esta línea busca robustecer la responsabilidad que le cabe a todos los organismos públicos y al sector privado en el tema, de modo que los principios de sustentabilidad ambiental estén incorporados en estas políticas.

Su cumplimiento requiere una gestión política del tema ambiental de CONAMA en conjunto con los más alto niveles de los ministerios que componen el Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Además, se impulsa el rediseño y reforzamiento de las unidades ambientales de los diferentes ministerios, dotándolas de los recursos y las capacidades funcionales que les permitan contribuir en forma más efectiva a la elaboración de las políticas, planes y programas sectoriales.

- Formulación de un Presupuesto Nacional Ambiental.

Es necesario desarrollar instrumentos para conocer el esfuerzo público global y por sector en el tema ambiental, en particular la elaboración de un presupuesto ambiental consolidado, que incluya el gasto de todos los ministerios y servicios públicos cuyas acciones tengan relevancia en la gestión ambiental gubernamental.

- Consolidación del rol coordinador de CONAMA.

El rol fundamental de CONAMA es de coordinación. De este modo, la institución cumple un rol de facilitador y promotor de la gestión ambiental en el país, apoyando y reforzando la labor de otras organizaciones, especialmente de los ministerios y servicios públicos del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. La colaboración con otras instancias —organismos del Estado, el sector productivo, el mundo académico, las organizaciones no gubernamentales, asociaciones sociales y la ciudadanía— es el común denominador de toda la acción de CONAMA.

Para ello, se está potenciando el trabajo de CONAMA con las instituciones públicas del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, y con diferentes organismos privados, mediante la elaboración de agendas de trabajo compartido.

- Dimensión regional de la gestión ambiental.

La temática ambiental refleja la enorme riqueza ecológica de Chile. En este sentido es necesario desarrollar en CONAMA y en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental una agenda de trabajo que recoja esta diversidad y riqueza regional y local.

Con el objeto de potenciar la institucionalidad ambiental se está fortaleciendo la gestión ambiental regional y local a través de una cooperación estrecha con los intendentes, los consejos regionales, las gobernaciones provinciales y los gobiernos municipales. La gestión ambiental regional y municipal debe aprovechar los mecanismos asociativos (región - municipio e intercomunales, entre otros) para mejorar la participación, así como la coordinación de los actores en el territorio.

Un especial énfasis está puesto en reforzar la gestión ambiental regional en la coordinación de políticas ambientales y en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, pues es en las regiones donde se materializan la mayor parte de las inversiones. En este contexto se está en un decidido proceso de consolidar y fortalecer las Direcciones Regionales de CONAMA, dotándolas de capacidades funcionales acorde a sus obligaciones.

- Formación del recurso humano del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Es necesario desarrollar planes y programas de capacitación y de perfeccionamiento continuo de los funcionarios públicos que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Las capacidades técnicas y habilidades de gestión y coordinación son esenciales para asumir de manera eficiente y eficaz los desafíos que plantea la temática ambiental.

Esto se está realizando a través de la ampliación de los actuales programas de capacitación, becas de perfeccionamiento, cursos cortos, y formación de post-grado.

- Perfeccionamiento de la capacidad fiscalizadora sectorial y regional.

La existencia de regulaciones adecuadas es fundamental para la protección del ambiente y la salud pública, pero sólo constituye un primer paso. El siguiente paso esencial es el cumplimiento de éstas, es decir: lograr que los grupos regulados lleven a cabo en forma integral la normativa ambiental. El cumplimiento de la normativa requiere de un gran esfuerzo por parte del Estado en su fomento, exigencia y control.

En el actual proceso de creación de un marco regulatorio básico ambiental, en particular el desarrollo de normas y de nuevos planes de descontaminación, se hace necesario avanzar en el reforzamiento de las funciones fiscalizadoras ambientales de los sectores a nivel nacional y regional, fomentando la coordinación interinstitucional en el tema. En relación al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, CONAMA debe asumir funciones de seguimiento y coordinación de la fiscalización.

En el mediano plazo, la tarea del Gobierno es el reordenamiento y modernización del sistema de fiscalización ambiental, lo cual abarca temas como la autorregulación, la declaración obligatoria de emisiones contaminantes, la calificación nacional de actividades industriales, y la implementación de un sistema integral de fiscalización.

Además de fortalecer los mecanismos de comando y control, es necesario avanzar en el desarrollo de otros instrumentos voluntarios y económicos.

- Puesta en marcha del Sistema Nacional de Información Ambiental.

Se avanza en la implementación del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), regionalizado, de carácter público, destinado a apoyar la gestión ambiental y la toma de decisiones estratégicas a nivel sectorial y regional. El SINIA tiene carácter descentralizado, coordinado desde CONAMA, basado en información proveniente de las instituciones de Gobierno, y nutrido desde CONAMA y otras fuentes públicas y privadas.

El SINIA, como diseño, se plantea como un sistema coordinador o ventana que facilita la conexión entre los buscadores de información ambiental y las fuentes de información, para el uso general y para la gestión en particular. Se concibe como una agrupación de módulos orientados a sistematizar la información ambiental proveniente de diversas fuentes. También, en este sistema la ciudadanía encontrará información general sobre la calidad de los diferentes medios que conforman el medio ambiente (aire, agua y suelos), políticas específicas, normas ambientales y legislación ambiental, entre otras.

Actualmente se dispone de una plataforma tecnológica con conexión a Internet que constituye parte de la estructura de soporte del SINIA, que debe ser complementada. Se ha incorporado la información disponible en el Centro de Documentación de

CONAMA y las fichas de los estudios de evaluación de impacto ambiental ingresados al SEIA. A disposición pública se contempla poner información tal como: el sistema de información jurídica ambiental, un módulo de contaminación atmosférica de la Región Metropolitana, el sistema de información sobre biodiversidad (BDM—Biodiversity Data Management), resúmenes de estudios y consultorías realizados por CONAMA, la información relativa a las asociaciones vegetacionales del Catastro de los Recursos Vegetacionales Nativos de Chile y un módulo de información ambiental general.

7. Séptimo objetivo: Perfeccionar la legislación ambiental y desarrollar nuevos instrumentos de gestión

La opción de la Política Ambiental es la plena aplicación de la Ley de Bases y el modelo institucional. A partir de esta experiencia se están evaluando las modificaciones y perfeccionamientos que se requieran.

Las líneas de acción que CONAMA desarrolla en relación a este objetivo incluyen:

- Perfeccionamiento del marco legislativo ambiental de la Ley de Bases y otros cuerpos legales.

La primera línea de acción es poner en plena aplicación la legislación existente, con especial énfasis en los instrumentos de gestión de los recursos naturales ya descritos en relación al objetivo de fomentar la protección del patrimonio ambiental y el uso sustentable de los recursos naturales.

Simultáneamente, la experiencia de aplicación de la Ley y sus reglamentos sobre normas, planes y evaluación de impacto ambiental ha identificado áreas donde la legislación ambiental puede ser mejorada. Una tarea importante es el perfeccionamiento de la legislación, con el fin de hacer más ágil y eficaz la operación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Más allá de la Ley de Bases y sus reglamentos, la definición de una institucionalidad ambiental coordinadora, unida a la creciente legitimidad de la temática ambiental, ha determinado que gran parte de la normativa existente desde hace muchos años haya comenzado a aplicarse en forma cada vez más estricta. De ahí también surge la necesidad de adecuar el ordenamiento jurídico en materia de regulación ambiental.

Es necesario considerar el perfeccionamiento ambiental de otros cuerpos legales, tales como la legislación sobre bosques, pesca, aguas, suelos, saneamiento, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regulación económica, minería y navegación, entre otros.

- Revisión de las normas ambientales del país para evaluar la validación, la modernización o la derogación de los diversos cuerpos legales que la componen, según corresponda.

El catastro de legislación y normativa ambiental realizado en 1992 arrojó como resultado la identificación de 1.200 normativas ambientales, dispersas en diversos cuerpos legales. Muchas de ellas se consideran obsoletas o inaplicables; algunas son demasiado amplias y sujetas a la interpretación y discreción de las autoridades; otras son poco efectivas para la protección del ambiente y la salud; y finalmente existen áreas donde los vacíos en la normativa permiten actividades que atentan contra el medio ambiente y la salud.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental suscrito entre Chile y Canadá, en el contexto del Tratado de Libre Comercio, contiene una definición muy específica de legislación ambiental, y el país se compromete al cumplimiento pleno de toda la normativa ambiental que cabe dentro de ese concepto en julio del año 1999. Para ello, en una primera etapa se están revisando todas las normas jurídicas definidas en el tratado.

Paralelamente a este esfuerzo, se ha iniciado un trabajo tendiente a la revisión de la totalidad de la normativa ya citada, para lograr la meta de armonizar la legislación ambiental vigente, y llenar los vacíos que se encuentren. Este esfuerzo puede significar revisiones de la propia Ley 19.300, con el objetivo de abordar la tarea de readecuación normativa, que expresamente el legislador no consideró, al discutirse dicha ley, y que dado el grado de desarrollo de la temática ambiental, se hace necesario reestudiar.

- Nuevos instrumentos de gestión ambiental

En materia del desarrollo de nuevos instrumentos de gestión ambiental, se propone lo siguiente:

Inducir comportamientos en favor de la calidad ambiental, a través de incentivos y desincentivos económicos, en particular de mercado. Los impuestos verdes, los cargos o tarifas, las ecoetiquetas, los fondos ambientales y los subsidios, entre otros, son instrumentos interesantes a considerar en esta etapa de maduración de la gestión ambiental nacional. En este campo, es necesario buscar una adecuada armonización entre la política económica y la política ambiental. CONAMA trabaja en forma prioritaria en el desarrollo de un sistema de permisos de emisión transables.

Las líneas de acción específicas son las siguientes:

- o Desarrollo de las cuentas ambientales y las cuentas satélites de recursos naturales importantes para la toma de decisiones estratégicas a nivel nacional. Esto significa el reforzamiento de los sistemas de información económico-ambientales, para avanzar en la dirección de la sustentabilidad.
- o Impulso a los esfuerzos de valoración económica de los recursos naturales y los impactos ambientales, con el fin de reforzar las tareas que se realizan en materia de la evaluación costo-beneficio de los proyectos de normas ambientales, planes

de descontaminación y evaluación de impactos ambientales, así como apoyar el desarrollo y aplicación de instrumentos económicos de gestión ambiental.

- o Implementación de acuerdos voluntarios, en particular de los sectores productivos, como un instrumento de autorregulación y de responsabilidad en la gestión ambiental.
- o Introducción de la evaluación ambiental estratégica como un instrumento de alcance más amplio, aplicable a las políticas sectoriales, a las estrategias de desarrollo regional, a ciertas políticas macroeconómicas, como una manera de hacerse cargo de efectos ambientales acumulativos o no considerados en el enfoque de proyectos individuales y aislados.

Estas líneas de acción apuntan a lograr una gestión ambiental económicamente eficiente, con especial atención en los costos y beneficios –privados y sociales– que significa llevar a cabo la regulación ambiental. Es por eso también que se pone mayor énfasis en una gestión ambiental preventiva que se adelanta a los mayores costos que puede implicar la recuperación ambiental.

VI. LA AGENDA AMBIENTAL DEL GOBIERNO

La Agenda Ambiental del Gobierno concretiza los objetivos y las líneas de acción de la Política Ambiental en tres ámbitos específicos: a) un plan de trabajo que identifica los compromisos en relación a los siete objetivos de la Política Ambiental; b) las tareas prioritarias para el perfeccionamiento de la gestión ambiental en Chile; y c) la identificación de los grandes temas ambientales en los cuales el país debe avanzar durante los próximos años.

A. PLAN DE TRABAJO Y COMPROMISOS ESPECÍFICOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL AL AÑO 2000

Para cada uno de los objetivos de la política se han identificado tareas prioritarias y compromisos específicos que configuran el plan de trabajo del Gobierno del Presidente Frei en materia ambiental. Estos compromisos están planteados en forma de metas a cumplir. El logro de tales compromisos durante los próximos años significará avanzar en forma sustantiva en el cumplimiento de los objetivos de la Política Ambiental.

1. Primer objetivo: Recuperar y mejorar la calidad ambiental.

Aire

- Se habrá puesto en marcha el nuevo Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana.
- Se habrá puesto en marcha los planes de descontaminación de Caletones, de María Elena y Pedro de Valdivia, de Potrerillos y de Talcahuano.
- Se habrá avanzado en mejorar la calidad ambiental de Chuquicamata, Paipote y Ventanas, cumpliendo la normativa vigente en relación a los contaminantes, material particulado respirable y anhídrido sulfuroso.
- Se habrá establecido sistemas de monitoreo meteorológico y de calidad del aire en los principales centros poblados del país, con el fin de identificar las áreas o zonas de cumplimiento, latencia o saturación.
- Se habrá establecido sistemas de modelación de la calidad atmosférica en la zona central del país a fin de gestionar las emisiones presentes y futuras en las áreas más sensibles de las Regiones Metropolitana, V y VI.

Agua

- Se habrá clasificado los recursos hídricos del país, en relación a los usos del agua, para efectos de determinar objetivos de calidad ambiental y se habrá establecido sistemas estandarizados de medición de las calidades del agua.
- Se habrá establecido las zonas de cumplimiento, latencia o saturación de las

principales cuencas hidrográficas del país.

- Se habrá iniciado la elaboración de los planes de descontaminación y/o prevención correspondientes a las principales cuencas hidrográficas en incumplimiento.
- Se habrá puesto en operación el tratamiento de las aguas servidas producidas por los centros urbanos del país de acuerdo a la política gubernamental para las empresas sanitarias.

Residuos sólidos

- Se implementarán políticas y programas para el manejo de residuos sólidos domiciliarios y de residuos sólidos industriales, hospitalarios y mineros, incluyendo el reforzamiento de la capacidad institucional para regular y fiscalizar su gestión.
- A nivel nacional, se habrá identificado y estudiado los sitios adecuados para la disposición final de residuos sólidos domiciliarios, para las principales ciudades del país.
- Se habrá establecido una política para el manejo —uso, tratamiento y disposición— de los lodos no peligrosos generados por las plantas de tratamiento de residuos líquidos.
- Se habrá establecido un sistema de control del tratamiento y disposición final de los residuos industriales peligrosos en los principales centros urbanos-industriales del país.

Normativa

- Se habrá promulgado o estarán en proceso de dictación las normas del programa priorizado de dictación de normas ambientales sobre: ruido (revisión del DS n° 286); emisión de residuos industriales al alcantarillado; material particulado respirable (PM10); reglamento técnico de control de la contaminación lumínica; reglamento técnico sobre condiciones acústicas de las viviendas; emisión a cuerpos de agua superficiales; emisión al aire de arsénico; plomo en aire; emisión de olores de la industria de la celulosa; material particulado sedimentable en la cuenca del río Huasco; norma de calidad de agua para proteger diferentes usos; y se habrá revisado las normas actualmente vigentes.
- Se habrá definido límites o niveles de riesgo admisible para las principales pesticidas en cuerpos de agua superficial.
- Se habrá definido nuevos contaminantes y parámetros a regular contenidos en el Programa Priorizado de Normas 1998 - 2000.

2. Segundo objetivo : Prevenir el deterioro ambiental.

- Se habrá consolidado el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), calificando los proyectos de inversión que se presenten al sistema vía estudios o declaraciones de impacto ambiental dentro de los plazos establecidos por la Ley.
 - Se habrá elaborado y puesto en marcha un sistema de seguimiento del cumplimiento de las condiciones establecidas en las resoluciones de calificación ambiental de proyectos sometidos al SEIA.
 - Se habrá diseñado e implementado políticas específicas en los siguientes ámbitos: gestión ambientalmente racional y segura de las sustancias químicas, uso ambientalmente seguro de los pesticidas y una política sobre el ruido.
 - Estará en operación un programa de respuesta ante accidentes químicos, coordinado con la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI) del Ministerio del Interior.
 - Se implementarán los componentes ambientales de los Acuerdos y Foros Económicos en los que Chile participa, tales como el Acuerdo Marco con la Unión Europea, APEC, OECD y, particularmente, el Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Chile y Canadá. En relación a este último, se constituirán sus diferentes órganos, se diseñarán sus instrumentos y se elaborará y ejecutará su Programa de Trabajo.
 - Se habrá participado en el avance en la negociación e implementación, según corresponda, de los principales acuerdos internacionales de carácter ambiental asumidos por Chile, tales como: la Convención Marco sobre Cambio Climático, el Convenio de Diversidad Biológica, el Protocolo de Montreal, el Programa o Agenda 21, el Convenio de Basilea, la Convención sobre Desertificación y otros instrumentos y foros internacionales de relevancia.
 - Cada Ministerio y Servicio Público que conforma el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, avanzará en la formulación de una política ambiental, enmarcado en la Política Ambiental de Gobierno, que abarca las líneas de acción sectoriales.
 - Se habrá establecido una estrategia de ordenamiento sustentable del territorio, de modo de introducir consideraciones ambientales en los instrumentos existentes, en particular planes reguladores, planes intercomunales y planes de desarrollo regional y de borde costero.
- 3. Tercer objetivo: Fomentar la protección del patrimonio ambiental y el uso sustentable de los recursos naturales.**
- Se habrá avanzado en la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado; se habrá definido la normativa que regirá las Áreas Silvestres

Protegidas de propiedad privada; y se habrá elaborado el reglamento de clasificación de especies según estado de conservación.

- Se habrá precisado las orientaciones básicas que enmarquen una estrategia de protección de la diversidad biológica en el país.
- Se habrá establecido políticas y marcos legales para el uso sustentable de los recursos naturales renovables, en particular el bosque nativo y la pesca.
- Se habrá elaborado un plan de modernización de la institucionalidad regulatoria y su eficiencia en relación a los recursos naturales.
- Se habrá reforzado la institucionalidad del sector forestal.
- Se habrá establecido objetivos y un marco de política para la consideración de la ecotoxicidad de sustancias residuos.

4. Cuarto objetivo: Introducir consideraciones ambientales en el sector productivo.

- Se habrá elaborado e implementado una política de fomento a la certificación ambiental del sector productivo, en particular aquel orientado a la exportación.
- Se habrá puesto en marcha las políticas de desarrollo productivo ambientalmente sustentable, en particular la de producción limpia.
- Se habrá desarrollado instrumentos de incentivo y desincentivo económico al comportamiento ambiental del sector productivo.
- Se habrá promovido la incorporación de la dimensión ambiental y la participación ciudadana en las etapas tempranas del diseño de proyectos productivos.
- Se habrá establecido normas de eficiencia energética en la producción de electrodomésticos, motores industriales y construcción de edificios.

5. Quinto objetivo: Involucrar a la ciudadanía en la gestión ambiental.

- Se habrá garantizado el involucramiento y la responsabilidad ciudadana en la gestión ambiental a través del perfeccionamiento de las metodologías de participación ciudadana en los principales instrumentos de gestión ambiental (SEIA, Planes y Normas), a fin de resguardar la igualdad de oportunidades para los ciudadanos y sus organizaciones representativas.
- Se creará y dotará de atribuciones al Consejo de Desarrollo Sustentable de Chile con el fin de incorporar el programa de la Agenda 21 en el proceso de desarrollo

nacional.

- Se habrá ampliado los recursos del Fondo de Protección Ambiental a fin de extender la cobertura de los proyectos ambientales comunitarios.
- Se habrá incorporado la temática ambiental en el curriculum educacional, en el contexto de la Reforma de la Educación.
- Se habrá ejecutado programas destinados a generar cambios culturales y valóricos en el tema ambiental por parte de la ciudadanía, desarrollando acciones en el ámbito de la educación ambiental y las organizaciones ciudadanas.

6. Sexto objetivo: Fortalecer la institucionalidad ambiental a nivel nacional y regional.

- Se habrá consolidado la estructura y funcionamiento de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, tanto del Consejo Directivo, el Consejo Consultivo y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, como la vinculación con municipios y gobernaciones.
- Se habrá ampliado el alcance y fortalecido la capacidad del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, instrumento fundamental para el logro de las políticas ambientales.
- Se habrá establecido mecanismos de vinculación con organizaciones sociales como asociaciones empresariales, sindicatos, organizaciones de base, ONGs, universidades, colegios profesionales y parlamentarios a fin de fortalecer la gestión ambiental.
- Se habrá definido una política y puesto en operación un nuevo programa de formación y capacitación de recursos humanos en temas ambientales, fundamentalmente del sector público, pero también del sector privado.
- Se habrá reforzado las Oficinas Regionales de la CONAMA en recursos humanos, técnicos y financieros.
- Se habrá revisado y rediseñado el sistema de fiscalización de las regulaciones ambientales.
- Al año 2000, el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) estará operativo, en todos sus módulos de información, tanto a nivel nacional como regional, lo que permitirá a la ciudadanía la consulta de información ambiental de que disponen las instituciones públicas nacionales y facilitará el contacto con bases de información de terceros.

7. Séptimo objetivo: Perfeccionar la legislación ambiental y desarrollar nuevos instrumentos de gestión.

- Se habrá perfeccionado los instrumentos legales y reglamentarios de la Ley de Bases del Medio Ambiente, incluyendo las reformas al Reglamento de Evaluación del Impacto Ambiental y la promulgación de los Reglamentos sobre manejo y regulación de los recursos naturales.
- Se habrá ordenado la normativa ambiental nacional para dar cumplimiento al Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-Canadá.
- Se habrá incorporado instrumentos económicos a la gestión ambiental: permisos de emisión transables, cargos para el control de la contaminación, incentivos económicos para la producción sustentable.
- Se habrá reforzado las Cuentas del Patrimonio Ambiental con el perfeccionamiento de las existentes y el inicio del trabajo en las cuentas del recurso agua.
- Se habrá diseñado un conjunto de indicadores de desarrollo sustentable como contribución a la toma de decisiones en política ambiental.

B. TAREAS PRIORITARIAS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL SISTEMA

La opción del Gobierno es consolidar y perfeccionar el modelo de gestión ambiental, para lo cual se han identificado ocho tareas prioritarias. Estas tareas de la Agenda Ambiental apuntan a generar un diálogo distinto en el tema ambiental, cambiando el enfoque confrontacional por uno que busque un consenso nacional en torno a las reales preocupaciones ambientales y al conjunto de acciones que debemos realizar para avanzar hacia la sustentabilidad ambiental.

1. Explicitar y discutir la Política Ambiental.

El Gobierno ha planteado su compromiso con el desarrollo sustentable orientado a mejorar la calidad de vida de los chilenos, buscando el equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad —ambos necesarios para la superación de la pobreza— y la protección del medio ambiente. Si bien la búsqueda de este equilibrio ha sido una tarea gubernamental desde el año 1990, hasta ahora el Gobierno no ha difundido explícitamente su Política Ambiental. Es objetivo inmediato de CONAMA dar a conocer esta Política Ambiental a nivel nacional y regional, para su puesta en común y enriquecimiento con las ideas, proposiciones o comentarios que de ello resulten. Además esta política deberá expresarse en políticas ambientales regionales y sectoriales.

2. Lograr un consenso nacional sobre la Política Ambiental.

Es necesario impulsar un debate nacional para generar consenso en torno a la Política Ambiental. Por tratarse de una temática nueva, el país ha constatado la dificultad que conlleva el tratamiento de las materias ambientales. En el contexto de este debate, la sociedad debe ser capaz de clarificar sus diferencias e identificar acuerdos para consolidar una visión nacional común, en definitiva una Política de Estado en esta materia. Para ello se debe realizar un debate sobre la materia ampliamente participativo, que permita avanzar en una interpretación nacional común sobre el tema ambiental.

3. Ampliar la participación ciudadana.

El involucramiento de la ciudadanía en el tema ambiental debe consolidarse cada vez más. La solución de los problemas ambientales no sólo le corresponde al Gobierno, a los empresarios o a los ecologistas, sino que a todas las personas. Para ello, el Gobierno ha decidido impulsar un proceso de participación que apunta al involucramiento real de la gente en la gestión ambiental.

4. Fortalecer el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

La institucionalidad ambiental creada por la Ley de Bases es un sistema donde CONAMA ejerce un rol coordinador de los ministerios y servicios con competencia ambiental que mantienen sus facultades en esta materia. La agenda ambiental busca reforzar la co-responsabilidad en el tema, de modo que los principios de sustentabilidad ambiental estén incorporados en cada una de las políticas sectoriales del Gobierno.

5. Asumir la dimensión regional.

La temática ambiental refleja la enorme riqueza y heterogeneidad ecológica de Chile y la diversidad de las cuestiones ambientales. En este sentido, es necesario desarrollar en CONAMA una agenda que recoja esta diversidad y riquezas locales, fortaleciendo el trabajo de coordinación entre CONAMA, los Intendentes y los Gobiernos Regionales.

6. Dar gobernabilidad al tema ambiental.

El medio ambiente atañe tanto al Estado como a la sociedad civil, incluyendo organizaciones sociales y empresariales, sindicatos, organizaciones de base, ONGs, universidades, colegios profesionales y parlamentarios. El debate político sobre el medio ambiente, legítimo y necesario, saldrá fortalecido con el diálogo, los consensos y el respeto de las legítimas diferencias con el conjunto de actores que en el país participan de la discusión ambiental.

7. Revisar la institucionalidad y legislación ambiental.

Chile cuenta con una Ley de Bases del Medio Ambiente y sus reglamentos principales en operación. Existen juicios fundados para sostener que este sistema puede ser mejorado, con el fin de hacerlo más ágil y eficaz. El Gobierno desea abrir la posibilidad de perfeccionar la legislación e institucionalidad ambiental. La tarea de revisar el conjunto de la legislación ambiental se ha iniciado en el contexto del Acuerdo de Cooperación Ambiental con Canadá, que deberá completar en un plazo de dos años.

8. Gestionar adecuadamente la CONAMA.

CONAMA tiene responsabilidades propias que entrega la Ley de Bases del Medio Ambiente, fundamentalmente en tres campos: en la prevención del deterioro ambiental, en la recuperación de la calidad ambiental y en la protección de los recursos naturales. Sacar adelante estos objetivos exige contar con una institución ágil y eficiente, que se haga cargo de las responsabilidades que tiene y de los intereses ciudadanos sobre el tema. El objetivo es lograr que CONAMA se optimice en una herramienta para ello.

C. GRANDES TEMAS AMBIENTALES QUE EL PAÍS DEBE ABORDAR

La gestión pública en materia ambiental desde 1990 se ha centrado en la puesta en marcha del marco legislativo e institucional, además de enfrentar los principales problemas ambientales del país. En esta etapa, corresponde ir más allá de la consolidación del modelo y de los principales instrumentos de gestión ambiental establecidos por la Ley 19.300. Es necesario profundizar las acciones emprendidas hasta ahora y tomar posición sobre algunas materias ambientales no resueltas todavía.

Durante los próximos años el Gobierno se compromete a generar las orientaciones que permitirá al país hacer frente a los problemas identificados como los grandes temas ambientales que preocupan a la ciudadanía. Abordar estos temas requerirá consultar y trabajar en conjunto con todos los interesados y afectados por la temática para ampliar los niveles de consenso sobre los juicios valóricos, soluciones técnicas y posiciones del país. El compromiso, esfuerzos y creatividad de todos los sectores de la sociedad son esenciales para abordar estos nuevos temas y hacer una realidad de la sustentabilidad ambiental.

- 1. Gestión integrada del recurso agua.** Existe consenso sobre la necesidad de incorporar la dimensión ambiental del recurso hídrico, en relación a tasas de extracción y calidad, a fin de enfrentar de manera integrada la gestión del recurso hídrico para asegurar su conservación, su calidad y su uso racional. En este ámbito es fundamental desarrollar una política ambiental integrada del recurso agua. Los contenidos básicos de una propuesta de política hídrica incluyen la clasificación de los cursos de agua según sus posibles usos, identificando cuencas críticas por sobredemanda; la asignación racional del recurso; el establecimiento de criterios de calidad para estos usos, que se traduzcan en normas de calidad; y el diseño de instrumentos y modelos de regulación para conservar el recurso y asegurar la calidad requerida. También el país debe generar capacidades para tener una visión prospectiva de las demandas del recurso hídrico y su impacto sobre las fuentes y los ecosistemas.
- 2. Conservación y uso sustentable de la Diversidad Biológica.** La protección de la diversidad biológica es responsabilidad del Estado para lo cual debe adoptar acciones y medidas tendientes a conservar los ecosistemas, las especies y los recursos genéticos. Esta responsabilidad se expresa en la administración de un sistema nacional de áreas silvestres protegidas; en el fomento e incentivo de la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada; la elaboración de reglamentos de clasificación de especies de flora y fauna silvestres según su estado de conservación; la actualización de catastros y inventarios de ellas; y la implementación de un sistema de fiscalización de las normas de preservación y conservación. También el país debe avanzar en la definición de prioridades de la Estrategia Nacional de Biodiversidad que debe concretarse en un plan de acción.
- 3. Definición de políticas y sistemas de gestión para los recursos naturales renovables (forestales y pesqueros).** Chile realiza una explotación intensiva de los recursos pesqueros y forestales silvestres que lo identifica y resalta a nivel

mundial. Esta actividad económica requiere de marcos regulatorios eficientes y estables. La sustentabilidad, tanto de la actividad económica como de la base de los recursos naturales, depende de la eficiencia de dichos marcos regulatorios. Su falla implica costos sociales para todos los chilenos e hipoteca el futuro de las generaciones venideras. Si bien recientemente se ha avanzado en la actualización de las normas legales que regulan dicha actividad, se requiere completar este proceso mediante la dictación de la Ley del Bosque Nativo y la actualización de aspectos de la Ley de Pesca y Acuicultura. La sustentabilidad debe significar también la creciente valorización de los recursos naturales patrimoniales de la nación, fomentando un uso cada vez más noble de los mismos.

- 4. Certificación y acreditación de la calidad ambiental de los productos chilenos.** Un elemento insoslayable de la política ambiental es la búsqueda de la integración entre el manejo ambiental y los procesos productivos. En este plano, se dan dos dimensiones: la nacional y la internacional. Respecto a la primera, se requiere incorporar al proceso de desarrollo productivo el derecho de la comunidad a estar informada acerca de las características de los productos que consume. Respecto a la segunda, se debe prestar cada vez mayor atención a las exigencias de mercados cada vez más marcados por exigencias de calidad ambiental. El esfuerzo de certificación de productos y procesos debe irse acrecentando, para aumentar así la legitimidad, la competitividad y la eficiencia del sector productivo del país.
- 5. Ordenamiento territorial o regulación del comportamiento espacial.** Es necesario ir más allá de la regulación del uso del territorio expresado en los planes reguladores e incentivos a la desconcentración territorial para fijar una política coordinada y eficaz de ordenamiento territorial. Una primera tarea será determinar aquellas situaciones en las cuales es necesario la regulación u ordenamiento del territorio. Es esencial, por una parte, integrar el territorio en el manejo ambiental, reconociendo los límites naturales de los ecosistemas, condición necesaria para la aplicación de normas, planes y los instrumentos económicos. Por otra parte, el ordenamiento territorial contribuye al logro de los objetivos ambientales, por lo cual corresponde impulsar el desarrollo de instrumentos de regulación del territorio.
- 6. Calidad de vida en las ciudades.** Se reconoce que la concentración de población y el crecimiento urbano son materias netamente ambientales, en el sentido amplio e integral de medioambiente, y de ellos se deriva buena parte de otros problemas ambientales relevantes, como lo son la contaminación del aire de las ciudades, la contaminación de aguas por vertimientos de aguas servidas, y la contaminación de suelos por disposición inadecuada de residuos sólidos. Consecuentemente, el desarrollo urbano debe incorporar consideraciones de sustentabilidad ambiental, destinadas a minimizar las externalidades y los problemas de concentración. Esta materia debe verse en relación con el tema anterior de ordenamiento territorial.
- 7. Política Ambiental en Minería.** La política ambiental en minería no se ha

explicitado en un documento formal. Esta política debe abordar la complejidad del manejo de los recursos naturales no renovables, en general, y en particular en el sector minero. Se trata de materias difícilmente separables de otras preocupaciones nacionales prioritarias en los ámbitos social y económico, que obligan a pensar necesariamente en el largo plazo, en responsabilidades intrageneracionales e intergeneracionales. Los elementos de la política ambiental en minería se enfocarán hacia incentivar el compromiso de la minería con el desarrollo sustentable; fomentar la actividad minera ambientalmente responsable; no discriminar entre la minería privada y la estatal; exigir como mínimo el cumplimiento con la normativa ambiental; promocionar la aplicación de instrumentos de incentivo y de gestión voluntaria; y reconocer las diferencias entre la pequeña minería y la mediana y gran minería.

- 8. Energía y medio ambiente.** Existe conciencia en el país acerca de que el tema energía y medio ambiente debe ser tratado desde una perspectiva tal que integre las distintas connotaciones que debe tener un desarrollo energético sustentable, puesto que en materia ambiental las consecuencias que tiene la utilización de las diversas fuentes energéticas son notables, destacándose planes tan diversos como el social y cultural, el ecológico, el territorial y la salud pública. Es necesario que nuestra política energética integre consideraciones ambientales para optimizar el desarrollo energético en los ámbitos sociales, ambientales y económicos. En el marco de la política energética, se requiere consolidar los espacios de aplicación de las energías renovables como alternativa económicamente viable en determinados sectores, en especial el rural. Asimismo, se deben establecer los mecanismos institucionales que facilitan el desarrollo de proyectos en el área de eficiencia energética.
- 9. Hacerse cargo del pasivo ambiental.** Por siglos, la actividad humana en Chile ha ido provocando daños en el medio ambiente, en algunos casos recuperables, en otros casos acumulativos y en proceso de agravamiento. Las políticas ambientales en aplicación se han concentrado en la mitigación de los problemas más agudos que afectan a grandes grupos de población, y a prevenir que las nuevas actividades y proyectos produzcan daños a futuro. En una próxima etapa, será necesario examinar los problemas crónicos provocados en el pasado por sobreexplotación, descuido o tecnologías que hoy serían consideradas inadecuadas. De este examen surgirán los antecedentes para que el país pondere sus compromisos para emprender tareas de largo plazo, para sanear o reestablecer lo que es recuperable y valioso para las generaciones futuras.
- 10. Compromiso con los problemas ambientales globales y sus efectos en Chile.** La emergencia de la problemática ambiental internacional ha traído consigo un interés global por dar solución, más allá del estricto marco nacional, a los impactos en el medio ambiente. Es el caso del agujero en la capa de ozono, de los cambios

de clima producidos por las emisiones de gases de efecto invernadero, de los avances de las zonas desérticas, del transporte y comercio internacional de sustancias químicas y residuos peligrosos, y de la pérdida de ecosistemas, especies y recursos genéticos, entre otros fenómenos globales. Chile ha asumido compromisos internacionales en esta temática, pero es necesario profundizar en el conocimiento de los efectos de los problemas ambientales mundiales en el país y en la puesta en práctica de los acuerdos suscritos, considerando las reales posibilidades e intereses nacionales.

- 11. Fiscalización y cumplimiento de las regulaciones ambientales.** Los actuales esfuerzos tendientes a la descontaminación ambiental y el manejo sustentable de los recursos basan su efectividad en un sistema regulatorio y fiscalizador extremadamente precario e inadecuado, que combina importantes vacíos en cuanto a atribuciones y capacidades en algunas áreas, con superposición múltiple en otras. El cumplimiento de metas cada vez más sofisticadas y exigentes hace necesario revisar el actual esquema con una perspectiva a largo plazo, independiente de las rigideces impuestas por las prácticas históricas. La revisión y el correspondiente rediseño deberían llevarse a cabo cuanto antes, para hacer posible el inicio del largo proceso de cambios legales e institucionales encaminados a poner en marcha un sistema fiscalizador moderno, eficiente y efectivo, adecuado a la gran tarea de protección y recuperación de la calidad ambiental.
- 12. Educación ambiental y cambio cultural.** Los esfuerzos desplegados hasta ahora, tendientes a garantizar el adecuado involucramiento ciudadano en la implementación de los distintos instrumentos de gestión ambiental, han puesto en evidencia dos aspectos relevantes: en primer lugar, desmistifica la apatía ciudadana por participar en el proceso de gestión ambiental, pero al mismo tiempo revela una falta de formación y conocimiento de los temas ambientales que afectan directamente la eficacia del proceso de participación. Por ello, el Gobierno implementará estrategias de educación, orientadas a producir cambios culturales y valóricos sostenibles en el largo plazo por parte de la ciudadanía.
- 13. Límites y compatibilidades entre los derechos privados y los intereses públicos en materia ambiental.** Se debe determinar en la aplicación diaria la forma y los ámbitos que tendrán las regulaciones ambientales en relación al derecho de propiedad y al derecho a emprender. La definición de un justo equilibrio entre estos aspectos generará reglas claras para la comunidad, los privados y el Estado, respecto de los ámbitos de restricciones que el interés público puede poner a la actividad privada.
- 14. Introducción de consideraciones ambientales en los instrumentos de la política económica.** Hasta ahora, las decisiones importantes que se han tomado en materia de política económica en el país han prescindido en la práctica de incluir consideraciones ambientales. Sin embargo, aspectos tales como la política fiscal (impuestos), el presupuesto nacional, los ajustes macroeconómicos, la política

cambiaría, la política arancelaria y otros, tienen a menudo consecuencias sobre el medio ambiente y los recursos naturales que no son desdeñables. Se requiere, pues, un esfuerzo para hacer más armónicos ambos componentes fundamentales de la estrategia de desarrollo sustentable.

VIII. CONCLUSIÓN

Mediante el presente documento “Una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable”, el Gobierno declara los fundamentos y principios de la Política Ambiental, define sus objetivos, establece las líneas de acción para conseguir éstos, y fija su Agenda Ambiental hasta el año 2000.

El Gobierno realiza esta declaración desde el convencimiento de que la sustentabilidad ambiental —junto con el crecimiento económico y la equidad social, pilares de nuestro modelo de desarrollo— es una tarea colectiva de todos y cada uno de los chilenos: es un desafío nacional que a todos compete.

Por ello, esta declaración constituye la pieza sobre la que avanzar en un amplio consenso nacional en torno al desarrollo sustentable, que permita la participación activa y fecunda del conjunto de la sociedad chilena en la construcción de un futuro mejor.

Junto con un firme compromiso de Gobierno, el enunciado del plan de trabajo en materia ambiental hasta el año 2000, brinda la oportunidad de la participación social efectiva y del enriquecimiento permanente de nuestra política ambiental, en la implementación de sus tareas y retos concretos.

El desafío nacional de la sustentabilidad ambiental de nuestro desarrollo es altamente motivador. Los chilenos estamos en condiciones de enfrentarlo con éxito. Los logros que alcancemos en el desarrollo de esta política beneficiarán a todos los chilenos y permitirán cuidar el patrimonio ambiental de la nación, generando un país más vivible y una mejor calidad de vida para las actuales y las futuras generaciones.