461

Este documento reproduce textualmente la presentación del Capítulo correspondiente a

P O L I T I C A D E M E D I O A M B I E N T E

que en carácter de tal, forma parte del Plan Nacional Indicativo de Desarrollo a partir del presente año.

BIBLIOTECA IREN

INSTITUTO CHILENO-NORTEAMERICANO
DE CULTURA

ABRIL DE 1978

POLITICA DE MEDIO AMBIENTE

Desarrollo Integral de Recursos Ambientales

Con el fin de fortalecer los mecanismos de planificación nacional, regional y sectorial se ha incorporado el concepto Medio Ambiente a las políticas y planes de desarrollo, dadas las múltiples y complejas interrelaciones que los sectores productivos y los de servicios sociales guardan entre sí; relaciones que es preciso tener en cuenta para lograr a la brevedad los objetivos del desarrollo.

1.- Diagnóstico

Si bien la preocupación por las condiciones ambientales tiene su origen en los problemas sufridos por los países desarrollados y derivados en gran parte de su propio proceso de desarrollo, como son la congestión, contaminación, agotamiento de recursos, ruidos, cambios paisajísticos, etc., los problemas ambientales que existen en países en desarrollo son fundamentalmente distintos, y se derivan esencialmente de la propia falta de recursos y de desarrollo, como lo son la pobreza, condiciones sanitarias deplorables, hacinamiento, desnutrición, sobreexplotación de recursos renovables, técnicas inadecuadas de manejo, etc.

Si consideramos que en Chile la motivación producida en torno a la problemática del medio ambiente, no es en esencia sino reflejo de las preocupaciones que aquejan a los países desarrollados, es natural que exista un vacío importante en estas consideraciones, vacío que es preciso llenar y corregir para adecuar estos enfoques a nuestras más urgentes prioridades de desarrollo, de manera de canalizar más eficazmente los recursos nacionales e internacionales que haya disponibles para estos efectos.

Corresponde por tanto incluir las consideraciones de preservación ambiental en el ámbito de la planificación, puesto que ésta es la herramienta fundamental en la implementación de un conjunto de políticas coherentes cuya función última es regular racionalmente la asignación de recursos en relación a ciertos objetivos fijados previamente.

De acorde entonces al Principio de Subsidiariedad, y dado que las sociedades intermedias y los mecanismos de mercado son insuficientes para corregir las deseconomías y problemas sociales que se producen en este campo le corresponde al Estado velar por la preservación de las condiciones ambientales.

Para una mejor comprensión de la naturaleza de nuestros problemas ambientales, ha sido necesario definir dos grandes áreas de acción: una respecto del deterioro ocasionado por los procesos productivos en la naturaleza y la segunda, respecto de las condiciones de entorno que enfrenta la sociedad.

Estas dos áreas complementarias entre si definen sus campos de acción de la siguiente manera:

a) <u>De medio ambiente natural o protección de recursos productivos</u>:
entendiéndose por tal, aquellas condiciones que exigen mantener los procesos de la naturaleza para permitir un desarrollo económico-social contínuo.

b) <u>De medio ambiente humano o preservación de un medio ambiente saludable</u>:
como aquel conjunto de condiciones básicas que requiere un ambiente dado de manera que el grupo humano que lo habita pueda desarrollarse saludablemente.

A.- Medio ambiente natural

Siendo la naturaleza la fuente productora de recursos renovables que forman el sustrato básico de sustentación para la sociedad, es fundamental preservar, y en lo posible mejorar las condiciones que permiten mantener la capacidad reproductiva y generadora de recursos en aquellos sectores en que Chile posee ventajas comparativas como son el agropecuario, forestal y pesquero.

Existen ya en nuestro país, ejemplos de como un mal manejo de recursos e inadecuadas técnicas de explotación pueden conjugarse para acarrear bajas sustanciales de la productividad, como ha ocurrido con la producción de trigo en la cordillera de la costa de la región central, actividad que trajo consigo una erosión de suelos en esa región entre Valparaíso y Cautín que alcanza un 59% del área con prácticamente 2.900.000 Hás. de suelo erosionado. Asimismo estos manejos descuidados han producido en zonas del interior de Aisén, en Futaleifu y en Palena entre otras, erosión de suelos de más de un 74% del área total.

Igualmente la extracción de mariscos en los bancos naturales conocidos, se ha visto muy disminuída por sobreexplotación del recurso, problema similar al que ocasiona el sobrepastoreo, la tala y quema indiscriminada de bosques, cuyos efectos combinados se han hecho sentir no sólo en la pérdida de fertilidad del suelo, sino en la desvastación de la cubierta vegetal en las zonas altas de cuencas hidrográficas, trayendo consigo una secuela de graves consecuencias por la eliminación de la capacidad reguladora del agua en los ecosistemas afectados, produciéndose crecidas intempestivas de los ríos, embancamiento de presas de contención, inundaciones, erosión fluvial, formación de barreras que impiden la navegación fluvial, etc.

Se dá también el caso de proyectos privados de alta rentabilidad en el corto plazo que producen deseconomías a la producción de otros sectorespor la no prevención por ejemplo de la erosión causada por sistemas inadecuados de riego, contaminación producida por plantas de celulosa, etc.

Es importante tener aquí presente que una vez que la explotación de un recurso renovable supera el rendimiento sostenible por el recurso, entonces la sociedad comienza literalmente a comerse la base reproductiva del mismo, entrando éste en un régimen de baja sostenida de la productividad.

Son éstos los casos que es preciso detectar a tiempo para regular el manejo de su explotación e impedir su agotamiento.

Estas consideraciones implican llevar adelante programas de información básica sobre dinámica de recursos renovables y sus posibilidades de uso óptimo. Por ejemplo, sobre la explotación de renovables en bosques nativos, o el desarrollo de modelos de simulación para cuencas hidrográficas, que permitan predecir condiciones futuras en base a modificaciones en los asentamientos urbanos, localización adecuada de parques industriales, uso de agua para regadío, etc.

Por lo mismo se hace necesario crear los incentivos para que los anteproyectos de las inversiones extranjeras y nacionales que sean más significativas en estas materias incluyan en ellos un estudio de impacto ambiental, para que los decidan con un conocimiento más completo sobre los beneficios y costos sociales reales que implicarán dichos proyectos.

Al respecto, conviene aquí recalcar que debemos enmarcar estos problemas en una visión realista de desenvolvimiento nacional, evitando copiar posiciones extremas de conservacionismo y antipolución propias de países desarrollados y que generan a veces efectos contraproducentes en países en desarrollo, pues tienden a frenar la necesaria explotación de recursos ambientales, impidiendo por este motivo usufructuar económicamente de las ventajas comparativas que estos últimos poseen en esta materia, e incitando adicionalmente la transmisión de sofisticada tecnología no contaminante, costosa en extremo e inapropiada para países con abundante mano de obra y escasez de capital.

Cabe señalar que el ordenamiento jurídico actual respecto a las disposiciones para prevenir la pérdida gradual de productividad y contaminación urbana e industrial, es incompleta, con normas dispersas que no se cumplen, faltando coherencia en los elementos integrantes.

Políticas específicas del área:

En esencia, el problema que se plantea consiste en como lograr un desarrollo acelerado de recursos renovables, sin perder por lo mismo la capacidad reproductiva de estos re-

cursos, y en un régimen que permita costear el precio del desarrollo social requerido.

- Implica por tanto, optimizar el manejo de explotación y uso de recursos.

- Asignar adecuadamente el potencial del suelo y su uso correspondiente de manera de obtener el rinde máximo.

- Propender a la regionalización en materia de reglamentación y decisiones ambientales con el fin de adecuar los criterios generales a condiciones particulares y así dar una mayor flexibilidad y adaptación a las necesidades locales, poniendo especial atención a las obras que por su estructura y/o envergadura, impliquen un impacto considerable al desenvolvimiento local.

- En aquellos casos en que el beneficio social no coincida con el beneficio privado, el Estado incentivará el desarrollo y protección de recursos ambientales (especies en peligro de extinción, reforestación de cuencas, etc.), mediante bonificaciones directas, y desincentivará mediante la aplicación de impuestos proporcionales al daño estimado, actividades en que el mal uso privado perjudique a la comunidad nacional o a otros productores privados, como el mal manejo de recursos, la contaminación, la no desinfección apropiada, etc.

- Las empresas que generen con sus procesos operativos, actividades degradantes del medio ambiente (contaminación por ejemplo), deberán tratar de interesar a otras empresas en la explotación comercial de las sustancias contaminantes, pudiendo el Estado subvencionar eventualmente algún proyecto de este tipo en que el beneficio social sobrepase al beneficio privado y que el particular no esté en condiciones de asumir completamente.

- Los proyectos de investigación que tengan relación con recursos productivos ambientales y cuyo financiamiento dependa del Estado, serán concebidos y orientados a resolver interrogantes que guarden relación directa con el desarrollo regional o nacional, siendo coordinados entre sí, en la medida de los posible.

- En el largo plazo será necesario desarrollar tecnologías que requieran menor cantidad de energía, como la solar y eólica, y tecnologías simples para conservar y preservar alimentos.

B.- Medio ambiente humano

El medio ambiente y sus condiciones juegan un papel absolutamente fundamental en la salud del ser humano, no sólo por lo que se debe obtener del mismo, sino por la forma en que se debe hacerlo y los requisitos higiénicos que es necesario tener en cuenta.

De hecho, los requerimientos vitales que el individuo deber ser capaz de satisfacer a partir del medio que lo rodea, comienzan a presionar desde el instante mismo de su gestación en el seno materno, manifestándose a lo largo del embarazo en requerimientos nutricionales mínimos, que de no serle suministrados en forma oportuna, se exteriorizan en una serie de taras fisiológicas en su desarrollo ulterior e imposibles de remediar "a posteriori".

Estos requerimientos nutricionales no sólo continúan siendo básicos durante los primeros 6 años de vida, sino que para que sean realmente efectivos es preciso que sean acompañados de buena salud: factores estos casi imposibles de conseguir en prácticamente un quinto de la población nacional debido a condiciones insalubres del medio que los rodea, falta de agua potable, alcantarillado, falta de hábitos higiénicos, hacinamiento, bajas defensas inmunológicas en el organismo por desnutrición, etc.; condiciones que se conjugan para explicar los altos índices de morbilidad y mortalidad infantil en los sectores de bajos ingresos.

Se ha comprobado asimismo que para generar un adecuado proceso de aprendizaje capaz de preparar efectivamente a un niño para integrarse a la sociedad se requiere no sólo de un desarrollo físico normal, sino de un ambiente de afecto y estimulación intelectual que desarrolle sus habilidades mentales y psicomotoras al máximo.

En un país como el nuestro, en que estas condiciones básicas de sanidad ambiental, nutrición infantil y estimulación psico-afectiva en la temprana edad, no son alcanzadas por un gran sector de la población, se está generando un daño socio-biológico profundo y permanente en tales individuos y que es traspasado posteriormente a toda la sociedad debido a factores como son la baja capacitación y productividad laboral que ellos pueden obtener a la generación permamente de conductos antisociales, altas tasas de alcoholismo, fuentes de tensión social, etc.

Estas características ambientales señaladas se refuerzan entre si por sus efectos negativos como fuerzas responsables de mantener de generación en generación la alta estabilidad que le es propia al Ecosistema de la Pobreza del cual es muy difícil poder surgir y que es tanto más grave cuanto que no sólo da lugar a injusticias irreversibles en capacitación humana, sino además por el hecho que estas condiciones de medio ambiente humano degradante no dependen de la naturaleza sino de la propia organización que ha adquirido la sociedad.

Es por ésto que ha sido de suma importancia el que se haya logrado comprender recientemente la diferencia que existe entre las condiciones de pobreza y las de miseria.

Lo que distingue una de otra es que en tanto el hombre permanezca consciente de su pobreza, mantiene una reacción latente para superarla, reaccionando favorablemente frente a posibilidades de trabajo, ayuda que se le suministra, etc. puesto que se concibe pobre precisamente en relación con otras posibilidades que podría llegar a alcanzar.

Por el contrario, el que viviendo en la pobreza ha caído a la miseria, es decir, a condiciones en que tanto su desarrollo fisiológico como psicológico se ven profundamente afectados desde su nacimiento, y en que su condición de ser tal, se ha enraizado tan fuertemente en si mismo que llega a creer que ya nada puede hacer por salir de ella, siendo esta la razón por la que reaccionan con indiferencia y aún negativamente a la ayuda y a los programas de cooperación que se les prestan.

Es precisamente este último grupo humano al que se le deben los mayores esfuerzos para sacarlos de ese estado de degradación permantene, puesto que del 20% de extrema pobreza del país, aproximadamente un 6 a un 7 % lo constituye la miseria congénita a la que no llegan los programas de acción social.

Uno de los parámetros más eficaces para ubicar a este grupo lo constituyen los niños con desnutrición avanzada.

La única forma de hacer algo por ellos es mediante políticas específicas especialmente orientadas y adaptadas con este fin. Estos programas deben ser concebidos de manera de producir un aumento en la autoestima y dignidad de si mismos estimulando a cooperar y no a recibir en forma pasiva ya que estudios estimativos realizados, indican que, una vez alcanzada la autoconsideración de marginalidad social, su repercusión es tan honda en quienes viven así que aún realizando tratamientos intensivos de rehabilitación, no es sino en la tercera generación que comienzan a manifestarse en forma nítida los cambios profundos de aptitudes y actitudes que se requieren para intergrarse debidamente al desarrollo social.

De aquí se sigue que para paliar este flagelo de nuestro ambiente que es la miseria congénita profundamente entronizada al interior del hombre que vive en ella, es preciso diseñar políticas y programas integrales de acción que puedan romper las relaciones que la originan, haciendo especial énfasis en los requerimientos de desarrollo infantil, entre el período que va desde la gestación a los 6 años, de manera tal que puedan integrarse al proceso educativo en condiciones competitivas con los niños provenientes de los demás sectores sociales cuya habilidad preescolar es por lo general más desarrollada.

En atención a otros problemas que afectan al medio humano como son los originados por smog, ruido, deterioro del paisaje, requerimiento de áreas de recreación, etc., es importante tener presente que las inversiones que en esta materia se hagan, no sean de carácter regresivo con respecto a la distribución del ingreso.

Políticas específicas del área:
Se debe llevar adelante programas integrados de investigación sobre Ecología Humana, especialmente respecto de los sectores más necesitados, incrementando la información sobre las interrelaciones entre tasas de natalidad-nutrición-sanidad ambiental-morbilidad;mortalidad infantil-mortalidad preescolar;escolaridad-empleo-productividad,desarrollo infantil-capacidad aprendizaje-adaptación social, etc.

En este sentido es básico poder contar con la experiencia que pueden proporcionar los Jardines Infantiles en sectores urbanos de extrema pobreza, y que permitan justificar estas inversiones y la capacitación social que conllevan como una medida básica para romper el trágico ambiente de la miseria congénita.

2.- Perspectivas globales:
En síntesis, el problema del ambiente como concepción global del desarrollo, consiste en resolver para las distintas etapas de transición social y crecimiento económico, el equilibrio que corresponde a la delicada ecuación "calidad del medio ambiente versus calidad del grupo humano que lo habita".

Si bien pueden ser adecuadas las investigaciones y el desarrollo que se están llevando adelante en los distintos sectores tanto económicos como social, lo que se debe tener en cuenta es la necesidad de un enfoque integral en su aplicación.

Un ejemplo de esta necesidad llevada a las condiciones del medio ambiente, lo constituye la relación "pobreza-degradación del ambiente-miseria".

Es decir, es común que en sectores rurales pobres los habitantes sobreexploten los recursos del medio ambiente natural para poder subsistir, sobrepasando así el potencial de regeneración natural que éste posee y bajando por tanto sistemáticamente su productividad. Se genera así un círculo vicioso de pobreza -sobreexplotación- degradación del recurso productivo (erosión y agotamiento del suelo; del recurso, etc.) y el aumento progresivo de la pobreza y la desnutrición que van dando paulatinamente lugar al asentamiento de la miseria.

En estos casos, mientras no se creen otras fuentes de empleo que permitan reubicar a los agricultores más pobres, ha de continuar el proceso de deterioro del suelo y de tala y quema del bosque con las secuelas de consecuencias conocidas.

Esto lleva a la necesidad de fomentar actividades que permitan aprovechar recursos naturales para sectores rurales pobres y que impliquen inversiones pequeñas de capital, pero capaces de generar ingresos importantes para la extrema pobreza, como es por ejemplo la apicultura, los frutos silvestres, resina de pino, cunicultura, alfarería artesanal, etc.

Es imprescindible por tanto extender la coordinación entre las políticas que se deben implementar en ambas áreas de actividades ambientales y que pueden resumirse en los siguientes puntos:

A) Medio ambiente natural:

- Desarrollo de nuevos recursos.

- Adecuación de proyectos al ecosistema regional.

- Uso integral y múltiple de recursos

- Preservación condiciones productivas.

- Implementación tecnológica adecuada.

- Programas de investigación.

B) Medio ambiente humano:

- Sanidad ambiental (vivienda, agua, alcantarillado, en torno)

- Rehabilitación integral de extrema miseria.

- Educación sanitaria.

- Control de enfermedades, plagas y organismos vectores.

- Contaminación industrial y urbana.

- Prevensión catástrofes naturales.

- Investigación de la ecología humana.

Es fundamental en este tema reafirmar el concepto que "el medio ambiente comienza con el embarazo" a través de los requerimientos nutricionales y que tiene su expresión clave en el saneamiento ambiental que rodea al niño en sus primeros años de vida, puesto que investigaciones recientes adelantan que las condiciones sanitarias del ambiente son tanto o más importantes para los aspectos de nutrición que los programas de repartición de leche, por enfermedades infecciosas que desnutren al infante permanentemente.

Debe tenerse presente la enorme importancia que la propia política económica de apertura a los mercados externos con el consiguiente desarrollo selectivo de aquellos sectores en que Chile posee ventajas comparativas trae necesariamente beneficios con respecto al medio ambiente.

Por una parte implica especialización de las regiones en distintos bienes productivos y consecuentemente una desconcentración industrial a lo largo del país? Esta redistribución geográfica de la productividad ha de tender a reducir la marginalidad y problemas de la extrema miseria rural y en muchos casos urbana, por el desarrollo que experimentarán áreas hasta ahora sub-explotadas o mal explotadas, con el consiguiente aumento de empleos y capacitación laboral, desarrollo social, etc., disminuyendo por otra parte los problemas derivados de la excesiva concentración de actividades en la región metropolitana.

Existe entonces una estrecha y coherente relación entre la estrategia para coordinar las actividades respecto del medio ambiente y la planificación e implementación de las políticas nacionales de desarrollo, puesto que a través de la propia política económica, de las políticas de desarrollo social, de distribución de ingresos, de empleo, de desarrollo regional, etc., se están atacando conjuntamente los mismos males de fondo que entorpecían el logro del desenvolvimiento del país y el aumento de bienestar de la población.

Interesa recalcar que la concentración decisional en regiones tiene como objetivo fundamental el máximo aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, creando asi simultáneamente una vía más eficiente y expedita para el conocimiento y solución de los problemas ambientales existentes.

Es por esto que las ciencias ecológicas deben dirigirse a conocer la dinámica de los ecosistemas regionales para intervenir más eficazmente en ellos y obtener más energía aprovechable para el desarrollo y mejores condiciones de vida en el entorno, en la forma más duradera posible y al menor costo.

La conciencia ecológica debe por tanto insertarse en el pensamiento político de la nación como resultado de la expresión de su propio proceso de desarrollo integral económico y social, y no como un elemento externo y ajeno a este proceso que puede aparecer a veces como entrabándolo.