

ECOLOGIA Y SOCIEDAD
REGIÓN DE LOS LAGOS: UNA VISIÓN ECOSOCIAL

Rodrigo Araya Dujisin

Nueva Serie FLACSO

Ecología y Sociedad
Región de Los Lagos: una visión ecosocial

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de su autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

304 Araya Dujisin, Rodrigo
A663 Ecología y Sociedad. Región de Los Lagos: una visión
ecosocial. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1999
53p. Nueva Serie FLACSO
ISBN: 956-205-140-4

**DESARROLLO HUMANO / MEDIO AMBIENTE /
DESARROLLO REGIONAL / PARTICIPACION CIU-
DADANA / IMPACTO AMBIENTAL / ECOLOGIA /
CHILE / REGION DE LOS LAGOS /**

© 1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 112.552. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile. Area de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia
1950, Ñuñoa.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en el Internet: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portada Nueva Serie Flacso: A.Dos Diseñadores
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile
Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Impresión: LOM

INDICE

Presentación	7
Introducción	9
Perfil Regional	13
Perfil Humano: Desarrollo Humano y Seguridad Humana	19
Competitividad regional	29
Institucionalidad ambiental	35
Perfil ambiental de la región de Los Lagos	39
Orientaciones para la acción	51
BIBLIOGRAFIA	53

Resumen

Ecología y Sociedad. Región de Los Lagos: una visión ecosocial Rodrigo Araya Dujisin

Esta publicación se propone caracterizar la región de Los Lagos en tanto unidad político administrativa en la que está inserto el Estuario intracostal de Puerto Montt, entendiendo que es una unidad que nos permite observar la conjunción entre medioambiente y desarrollo.

Desde una perspectiva ecosocial, se aspira a construir una mirada sobre el desarrollo en base a consensos básicos en lo referente a principios como a los procedimientos que deben regular la relación entre la actividad humana y el medio ambiente. Esta perspectiva si bien no está instalada del todo en las prácticas sociopolíticas, se está consolidando como una estrategia intermedia con capacidad de generar alianzas.

Para describir la Región de Los Lagos se seleccionaron diversas fuentes de información tales como el perfil sociodemográfico, caracterización de actividades productivas, Desarrollo Humano, Seguridad Humana y Competitividad Regional. También se consideró la institucionalidad ambiental, en tanto dispositivos políticos que hacen frente a los conflictos y problemas originados de la relación entre medio ambiente y desarrollo.

Summary

Ecology and Society The Lake Region: An Eco-Social Vision Rodrigo Araya Dujisin

This publication proposes to characterize the Lake Region as an administrative political unit in which the intracoastal estuary of Puerto Montt is inserted, understanding that it is a unit that allows us to observe the connection between the environment and development.

From an eco-social perspective, one aspires to construct a developmental view on the basis of a basic consensus concerning how proceedings must regulate the relationship between human activity and the environment. If this perspective is accurate, it fails to be established by individual's socio-political practices, and therefore should become consolidated as an intermediate strategy with the capacity to generate alliances.

To describe the Lake Region, this article uses diverse sources of information such as the socio-demographic profile, the characterization of productive activities, human development, human security, and regional competition. In addition, environmental institutionalization is considered as a political mechanism that allows one to confront the conflicts and problems that originate due to the relationship between the environment and development.

Presentación

El presente artículo forma parte del proyecto **“Diálogo Científico Ciencias Sociales-Ciencias Naturales sobre Dimensiones Medio Ambientales”**, trabajo que desarrollan en conjunto la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, y The Bildner Center for Western Hemisphere Studies de City University of New York, y que tiene al apoyo de la Fundación William and Flora Hewlett . El propósito de éste proyecto y sus actividades es favorecer la comunicación interdisciplinaria, mediante la creación de una red hemisférica de investigadores relacionados con los temas ambientales, en la que participan científicos sociales y científicos naturales. Una de las actividades de este proyecto considera la realización de un análisis comparativo de los ecosistemas asociados a los estuarios de Puerto Montt, Chile; Laguna Madre, México y la región pecónica de Nueva York. A través del estudio de casos este proyecto se propone caracterizar las diversas prácticas y actividades humanas asociadas a sus ecosistemas. De este modo la intervención antrópica deviene como factor crítico a la hora de planificar el desarrollo de manera sustentable.

La relación entre ecosistemas y actividades humanas está inserta en el contexto de un mundo en fuertes transformaciones lo que nos plantea nuevos desafíos. En los albores de un nuevo milenio se ha vuelto un lugar común sostener que estamos transitando desde una sociedad industrial cuya base tecnológica y productiva proviene del siglo pasado, centrada principalmente en el capital y los recursos naturales, hacia una sociedad basada en la información y el conocimiento.

Uno de los efectos más visibles de este proceso de transformación lo podemos apreciar en la apertura de los mercados y en la tendencia generalizada hacia la integración económica, integración que por cierto no se limita a aspectos arancelarios y comerciales. La integración nos demanda ampliar el rango de explicaciones a las transformaciones, introduciendo como factor crítico la relación del hombre con su entorno.

La dimensión ambiental considera tanto los aspectos biofísicos como socioculturales.

La celebración de acuerdos comerciales, que se ha incrementado en el último tiempo, implica una serie de compromisos ambientales que afectan aspectos tan disímiles como el tipo de producción y consumo de nuestra sociedad como la sobreexplotación de recursos naturales o las restricciones comerciales entre países. De allí la relevancia de un diálogo científico que nos permita comprender los alcances de un proceso de cambios, y sus impactos tanto en la vida natural como sobre los asentamientos humanos.

Las decisiones vinculadas a las políticas ambientales, tienen una importancia decisiva para la planificación del desarrollo.

Introducción

El presente trabajo se propone caracterizar la región de Los Lagos en tanto unidad político administrativa en la que está inserto el Estuario intracostal de Puerto Montt, entendiendo que es una unidad que nos permite observar la conjunción entre medioambiente y desarrollo.

La región como unidad de análisis nos ofrece la posibilidad de comprender las implicancias ambientales de la actividad humana, particularmente de la actividad económica y la perspectiva política desde la cual se regula tal relación. La relación entre actividades productivas y medioambiente es una relación de elevada complejidad, especialmente por la confluencia de diversos intereses que se enfrentan y se tensionan. En términos analíticos podríamos establecer la existencia de dos lógicas contrapuestas. Por un lado, una lógica desarrollista, donde el medioambiente y los recursos naturales son considerados como fuente al servicio del ser humano y del desarrollo, sin mayores consideraciones temporales, en cuanto a la renovabilidad de los mismos, y sin consideraciones al patrimonio ambiental y cultural asociado a los ecosistemas. Se podría caricaturizar como una perspectiva etnocéntrica, fuertemente vinculada al capitalismo en su versión más salvaje. Por otra parte, está la lógica ambientalista radical que en el intento de observar la relación del hombre y su entorno de una manera diferente a la lógica desarrollista, se le opone estructuralmente considerando el medioambiente y su conservación como el centro y finalidad última de la actividad humana. El ecocentrismo ha surgido con la fuerza de los grandes cambios del siglo veinte, dispone de un discurso coherente y transversal y cuenta con un amplio y certero repertorio de herramientas políticas. Lo anterior ha obligado al acercamiento entre ambas lógicas, en principio irreconciliables.

La perspectiva ecosocial, por su parte, surge como visión ecléctica que aspira a construir una mirada sobre el desarrollo en base a consensos básicos tanto en lo referente a principios como a los procedimientos que deben regular la relación entre la actividad humana y el medioambiente. Esta perspectiva no está instalada del todo en las prácticas sociopolíticas, aunque se está construyendo y consolidando como una estrategia intermedia con capacidad de generar alianzas

y distendiendo el péndulo que oscila indistintamente entre el desarrollismo etnocéntrico y el ambientalismo radical.

La perspectiva ecosocial asume el principio de la sustentabilidad como concepto fuerza para la planificación del desarrollo, busca respetar los límites físicos del uso de recursos renovables y no renovables. Se incorpora el concepto de equidad intergeneracional. Del mismo modo, es una perspectiva que considera el desarrollo de las capacidades competitivas de un territorio como la base de su desarrollo. La gran diferencia radica en que supera la visión depredadora tanto como el purismo conservacionista. Esta corriente de pensamiento ha sido ampliamente impulsada en la segunda mitad de este siglo con distintos énfasis y matices en los diversos países, generando un amplio debate que culminó con la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972.

En América Latina la preocupación por el medio ambiente ha ido rápidamente adquiriendo una mayor importancia. Además de los grupos ciudadanos y organizaciones no gubernamentales dedicados al estudio y conservación medioambiental se constata la presencia de las preocupaciones por el medioambiente en diversos estudios de opinión pública. Los latinoamericanos asignan creciente importancia al control de la contaminación ambiental en las grandes ciudades, en las zonas costeras y, en general al deterioro de los ecosistemas¹. En el plano gubernamental esto se ha expresado en el hecho de que países como Colombia, Venezuela, Perú, Brasil, México, Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Chile, entre otros, recientemente hayan dictado leyes de protección ambiental o creado comisiones nacionales o ministerios del medioambiente para formular y aplicar políticas ambientales.

En Chile, particularmente, el advenimiento de la democracia instaló esta conversación en los distintos niveles de la vida pública. Un primer impulso surgió del gobierno del presidente Aylwin al implementar un marco regulatorio y posteriormente un reglamento para dar cuenta de la relación entre medioambiente y desarrollo. Así fue como se promulgó, en el año 1994, la ley 19300 o Ley de Bases Generales del Medioambiente, que entró en vigencia el 9

1. Heraldo Muñoz, Daniel Asenjo "El medioambiente en las relaciones interamericanas una aproximación inicial", en Jorge Heine (compilador), **Anuario de políticas Exteriores Latinoamericanas 1990-1991**, Santiago, Chile, 1991, pp. 403-440.

de marzo de 1994, y se crea la Comisión Nacional del Medioambiente (CONAMA) y con ello la institucionalidad ambiental.

Considerando que el presente trabajo se propone caracterizar la región de Los Lagos en tanto unidad político administrativa las dimensiones que hemos considerado son:

Perfil Regional, Caracterización sociodemográfica de la región y caracterización de sus actividades productivas de acuerdo al perfil agroecológico y productivo.

Desarrollo Humano, en tanto síntesis de indicadores ampliamente aceptados para describir la calidad de vida.

Competitividad Regional, en este caso entenderemos la competitividad en los términos en que la define la CEPAL: “la competitividad auténtica debe estar basada en la incorporación de tecnología y el uso renovable de los recursos naturales, concepción que contrasta con la competitividad espuria que se basa en la explotación de los recursos humanos y naturales”².

Seguridad Humana, en un sentido objetivo se entiende como la “Disponibilidad de mecanismos, redes o vínculos que permitan aprovechar las oportunidades sociales, manteniendo cursos de acción estables, protegida de las amenazas sociales por la vía de la disposición de mecanismos reparadores de los cursos de acción súbitamente interrumpidos”³. En un sentido subjetivo, la seguridad humana se refiere a la “Evaluación que las personas hacen respecto a la existencia y eficacia de los mecanismos de seguridad de que disponen y que sedimenta en un particular estado psicológico”⁴.

Institucionalidad Ambiental, en tanto dispositivos políticos que hacen frente a los conflictos y problemas originados de la relación entre medioambiente y desarrollo.

2. Resultados del Informe de Competitividad Regional, Ministerio de Economía, 1997 (Disponible en www.minecon.cl).

3. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, **Desarrollo Humano en Chile 1998**, p. 79, marzo de 1998.

4. Ibid

Perfil regional

Mapa Político- Administrativo del país y la región

El sistema político administrativo de Chile considera la división del territorio en 13 regiones⁵ con un conjunto de atribuciones y funciones, que involucran traspasar a ellas un grado de capacidad para asumir sus propias decisiones en variadas materias. La configuración de las regiones obedece a particularidades tanto en el ámbito agroecológico, productivo como cultural. Las regiones, las entenderemos como *territorio organizado*⁶ dentro de un sistema político unitario y fuertemente centralizado.

Los procesos de apertura externa (globalización) y de apertura interna (descentralización) están requiriendo cada vez más de nuevas formas de organización y de gestión territorial, por lo que nos encontramos en un contexto donde el dinamismo es un requisito fundamental para comprender la configuración político - administrativa del país.

La Región de Los Lagos se organiza política y administrativamente en cinco provincias (Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé y Palena) y cuarenta y dos comunas, presentando una amplia diversidad en cuanto a la condición de ruralidad, a la estructura productiva y a los niveles de desarrollo e integración social y económica. Dentro de este marco, se da un cierto equilibrio en la conformación de los tres principales centros poblados (Valdivia, Osorno y Puerto Montt), en función del tamaño, población, dinámica productiva y el carácter de centro de servicios para un conjunto de comunas periféricas.

La configuración territorial de la región, sus características de dispersión e insularidad en parte de su territorio hacen de la región una unidad compleja. La Provincia de Chiloé, por ejemplo, destaca como unidad por su carácter insular,

5. Las cuales se dividen en provincias y comunas. Para los efectos de esta investigación consideraremos la Región como unidad de análisis y en menor grado las comunas. El nivel provincial no ha sido considerado por la disminuida importancia que presenta en el mapa político administrativo de Chile.

6. Sergio Boisier, **La construcción social de las regiones: una tarea para todos**, CLAEH, Uruguay, N°51, 1989.

es un territorio que distingue con énfasis una particular configuración cultural. Chiloé se construye socialmente como un espacio con tradición e identidad que fija un modo peculiar de ser y entender sus relaciones con el continente. Chiloé es una región en sí misma.

La visión sobre la cual se sustenta la Estrategia de Desarrollo Regional, sostiene que la situación actual de la conformación de la región debiera favorecer un equilibrio e integración a partir de una diferenciación negociada de los roles, en función de los objetivos regionales y provinciales, potenciando la sinergia de la región frente al desafío de la inserción competitiva en el país y en el mundo. Otras visiones postulan la necesidad de dividir el territorio en, a lo menos, dos regiones.

Caracterización sociodemográfica

La región de Los Lagos se sitúa geográficamente entre los paralelos 39° 15' y 43° 40' latitud sur, con una extensión del orden de 490 Kms. y una superficie de 66.997 Kms², que corresponde aproximadamente al 10% del territorio nacional. La Población de la Región creció desde 1970 a 1992 con una tasa del 1,29% en tanto la del país lo hizo con una tasa del 1,87%. Esta pérdida de importancia de la población regional respecto de la nacional equivale a una “emigración” desde la región. Por otra parte, la migración campo - ciudad es más acelerada en la región que en el país. No obstante, aún conserva una población rural importante que constituye una de sus características centrales.

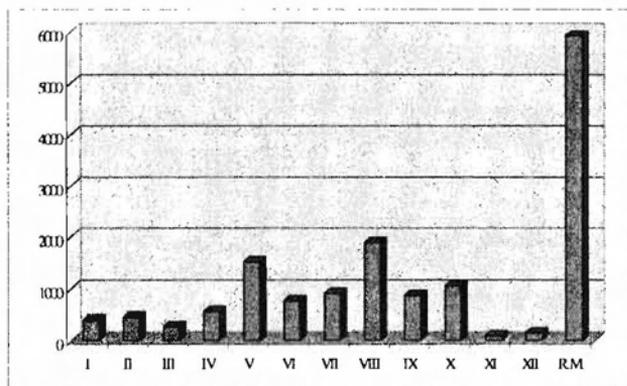
La población regional se concentra principalmente en las ciudades de Valdivia, Osorno y Puerto Montt. Luego existen ciudades intermedias como Río Bueno y La Unión en la Provincia de Valdivia, Puerto Varas en la de Llanquihue, y Castro y Ancud en la Provincia de Chiloé. La localización de las ciudades mencionadas, configura un eje longitudinal que se bifurca en Puerto Montt, hacia el Oeste, para conectarse con la Isla Grande de Chiloé donde se ubican las ciudades de Ancud, Castro y Quellón. Especial resulta la realidad de la Provincia de Palena, que cuenta con muy escasa población y baja densidad de habitantes, con el agravante de la tendencia migratoria constatada en las Comunas de Futaleufú y Palena. Similar situación se da en la Comuna de Cochamó en la provincia de Llanquihue.

Por otra parte, toda la zona oeste de las Provincias de Valdivia, Osorno y Llanquibue sufre de un considerable grado de aislamiento, baja densidad de población con extensos espacios vacíos y, por lo tanto, dificultades en el ámbito productivo que se expresa en un escaso desarrollo económico y social.

Una característica relevante de la región es su condición fronteriza con la República Argentina en toda su amplia extensión, con la cual la conectan seis pasos fronterizos principales, cuyas cotas sobre el nivel del mar son inferiores a 1.300 mts., y que se encuentran en diversos grados de habilitación.

Población total según regiones (Miles de personas al 30 de Junio de 1998)

Región	Capital regional	Personas (miles)
I	Arica	386,20
II	Antofagasta	456,10
III	Copiapó	264,50
IV	La Serena	561,70
V	Valparaíso	1.525,50
VI	Rancagua	768,70
VII	Talca	898,40
VIII	Concepción	1.895,20
IX	Temuco	855,60
X	Puerto Montt	1.039,50
XI	Coihaique	92,20
XII	Punta Arenas	155,30
Región Metropolitana	Santiago	5.923,00
Total país		14.821,70



Fuente: Estimación Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Informe sobre Chile 1999, Colección Estrategia. Publicaciones Editorial Gestión, 1999.

Actividades productivas

La estructura productiva de la región se centra básicamente en los sectores primarios agrícola, pecuario y forestal, y en segundo lugar en los sectores pesquero y turístico. Tradicionalmente la mayoría de los habitantes rurales han estado vinculados a las actividades agropecuaria y pesquera con un bajo nivel de tecnificación, que les ha mantenido en una etapa de desarrollo a nivel de subsistencia.

La actividad agropecuaria tradicional destina su producción a satisfacer la demanda del mercado interno nacional, del cual la región es el principal abastecedor en los rubros de la carne y leche y sus derivados. Cabe destacar que ha existido en estos rubros una tendencia a la especialización e innovación tecnológica, permitiendo una mayor eficiencia en el proceso productivo.

A partir de 1980 junto con mejorar la incorporación de innovaciones tecnológicas, la región ha diversificado e incrementado las exportaciones. Actualmente la región se plantea el desafío de aumentar la elaboración de los productos de exportación provenientes de la agroindustria o de la industria pesquera.

En el período 1970-1986 el PGB regional ha crecido a una tasa promedio de 2.8%, siendo 2.3 el promedio nacional. Se observa que los sectores con mayor incidencia son servicios, agricultura, industria manufacturera y comercio. Los sectores que más aportan al producto nacional de su respectiva área son el silvoagropecuario y pesca para el período 1984-1986.

Debido a la gran extensión y a las características geográficas de la región, se tiene una clara diferenciación productiva entre las diferentes áreas territoriales como resultado de un proceso espontáneo de especialización según sus aptitudes. Es así como el sector silvícola, basado principalmente en la explotación e industrialización de especies exóticas, se ha desarrollado en la zona norte, utilizando como centro de servicios a la ciudad de Valdivia. La actividad agropecuaria se concentra en las provincias de Valdivia, Osorno y Llanquihue. En el extremo sur de la provincia de Llanquihue y en la provincia de Chiloé se ha desarrollado la actividad pesquera extractiva y su industrialización, además de la acuicultura de peces y más recientemente de moluscos.

Producto interno bruto sectorial X Región (Millones \$ 1986)

PRODUCTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Agropecuario-silvícola	30.848	31.297	35.751	32.893	33.236	35.076	37.643	40.276
Pesca	8.233	8.680	13.416	14.871	18.960	21.420	24.308	31.338
Minería	1.033	1.081	829	911	1.040	1.108	795	815
Industria								
manufacturera	19.441	20.534	21.123	21.199	24.489	27.262	27.491	31.442
Electricidad, gas y agua	2.985	3.131	3.333	5.821	7.708	7.976	8.313	8.590
Construcción	11.839	13.344	14.474	12.546	12.762	14.467	15.851	17.327
Comercio, Rest. y Hoteles	18.923	20.225	21.828	21.701	24.862	26.018	28.214	31.914
Transporte y Comunica.	9.406	10.048	11.249	12.135	12.866	12.737	13.392	14.675
Servicios								
Financieros(1)	9.687	11.112	11.416	12.925	14.730	15.927	17.508	19.470
Otros	27.300	28.216	28.949	29.274	29.430	29.156	28.914	27.956
Producto Interno Bruto	139.695	147.668	162.368	164.276	180.083	191.147	202.429	223.803
TASA DE VARIACION (%)	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Agropecuario-silvícola	3,6	1,5	14,2	-8	1	5,5	7,3	7
Pesca	-13,6	5,4	54,6	10,8	27,5	13	13,5	28,9
Minería	14,5	4,6	-23,3	9,9	14,2	6,5	-28,2	2,5
Industria								
manufacturera	5,6	5,6	2,9	0,4	15,5	11,3	0,8	14,4
Electricidad, gas y agua	-10,9	4,9	6,5	74,6	32,4	3,5	4,2	3,3
Construcción	10,5	12,7	8,5	-13,3	1,7	13,4	9,6	9,3
Comercio, Rest. y Hoteles	0,8	6,9	7,9	-0,6	14,6	4,6	8,4	13,1
Transporte y Comunica	26,7	6,8	12	7,9	6	-1	5,1	9,6
Servicios								
Financieros(1)	11,1	14,7	2,7	13,2	14	8,1	9,9	11,2
Otros	1,1	3,4	2,6	1,1	0,5	-0,9	-0,8	-3,3
Producto Interno Bruto	3,8	5,7	10	1,2	9,6	6,1	5,9	10,6

Fuente: Banco Central

(1) Incluye servicios financieros, seguros, arriendo de inmuebles y servicios prestados a empresas.

Perfil humano: Desarrollo Humano y Seguridad Humana

Desarrollo Humano

El concepto de desarrollo humano es una herramienta analítica que nos permite combinar desarrollo económico con desarrollo social. El Desarrollo Humano enfatiza el hecho de que el ingreso es solamente una de las opciones que las personas aspiran alcanzar. En términos generales, los componentes principales del Desarrollo Humano son la **equidad**, que apunta a la igualdad de oportunidades; la **productividad**, que se refiere a la participación de las personas en el proceso de generación ingresos y en el empleo remunerado; La **sostenibilidad**, que procura asegurar el acceso a las oportunidades por parte de las generaciones futuras y la **potenciación**, que revela la doble dimensión de las personas en cuanto gestores y beneficiarios del desarrollo.

El recurso metodológico central en el enfoque del desarrollo humano es el **Índice de Desarrollo Humano (IDH)**. Se destaca que esta herramienta metodológica es de amplia aceptación y cobertura. La estandarización que se realiza a partir del IDH establece un ranking de desarrollo humano, a nivel mundial. Del mismo modo la aplicación del IDH a nivel de regiones en Chile, nos permite caracterizar el desarrollo de las regiones de manera comparativa y como estudio de casos.

Índice De Desarrollo Humano

La operacionalización del concepto de Desarrollo Humano se refleja en la construcción del IDH, el cual reúne tres componentes: calidad de vida, longevidad y nivel de conocimientos. Estas dimensiones, ligadas al nivel de vida de la población y a indicadores sociales del ámbito de la salud y la educación reflejan en sí mismas la evolución de muchas otras variables a lo largo del tiempo.

En el caso de la salud, se mide la esperanza de vida al nacer. Este indicador sintetiza la situación nutricional de la población, el avance de programas de salud pública, los niveles de sanidad ambiental, el desarrollo de la infraestruc-

tura sanitaria, la existencia de infraestructura de atención de urgencia, la atención primaria y hospitalaria, las políticas y programas de prevención de enfermedades epidémicas, las vacunaciones masivas, entre otras. En el área de Educación se mide la mediana de años de escolaridad de las personas mayores de 25 años.

Finalmente, el Índice considera la disponibilidad de recursos económicos, la cual es medida a partir del poder adquisitivo sobre la base del Producto Geográfico Bruto per cápita ajustado por el costo local de vida. En términos esquemáticos el cálculo del IDH adopta la siguiente forma:

$$\frac{(\text{salud} + \text{educación} + \text{Disponibilidad de recursos})}{3}$$

Índice de desarrollo humano regional 1992

IDH regional 1992		
Lugar en Ranking nacional	Región	IDH
1	I	0.874
2	RM	0.87
3	XII	0.869
4	II	0.868
5	III	0.86
6	V	0.857
7	XI	0.834
8	VI	0.828
9	IV	0.821
10	VIII	0.82
11	VII	0.812
12	X	0.729
13	IX	0.658
Chile		0.851

Fuente:

Los indicadores para el cálculo del IDH son:

1. Esperanza de vida al nacer: Proyecciones INE-Celade, 1990-1995.
2. Alfabetismo de adultos: Censo Población y Vivienda Chile 1992 (INE)
3. Mediana de años de escolarización: Censo Población y Vivienda Chile 1992 (INE)
4. PIB p/c 1992 (en pesos del 92): Banco Central de Chile
5. PIB p/c 1992 (ajustado en \$US) PNUD

El análisis de la información resultante muestra que la X región se encuentra dentro del grupo de regiones que están bajo el valor nacional del Índice (0,851). Se constata de este modo, que a pesar de que Chile tiene un nivel de desarrollo alto, existen regiones que se sitúan incluso bajo el nivel 0,800, que corresponde al nivel internacional mínimo de alto desarrollo.

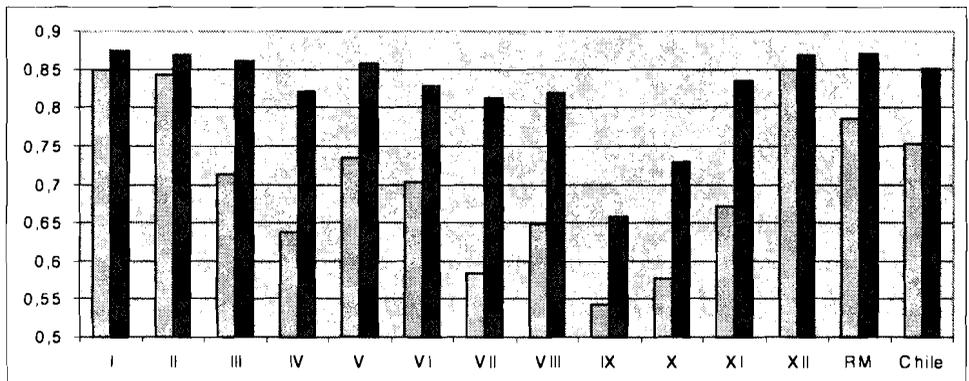
A continuación y como se presenta en el siguiente cuadro, se muestra una comparación entre el índice de Desarrollo Humano en 1982 y 1992, donde los resultados nos señalan una generalizada alza en el índice tanto a nivel nacional como regional. En términos de ranking la décima región está bajo el promedio país en ambas mediciones.

Evolución IDH período 82-92

Región	IDH82	IDH 92
I	0.849	0.874
II	0.843	0.868
III	0.713	0.86
IV	0.638	0.821
V	0.735	0.857
VI	0.704	0.828
VII	0.584	0.812
VIII	0.649	0.82
IX	0.542	0.658
X	0.578	0.729
XI	0.672	0.834
XII	0.849	0.869
RM	0.785	0.87
Chile	0.753	0.851

Fuente: PNUD-Chile, 1996

Expresión gráfica Evolución IDH 82-92



IDH Densificado

No obstante el alto nivel de desarrollo en que se sitúa Chile, se elaboró una densificación del IDH, cuyo objetivo es profundizar y enriquecer la medición de la calidad de vida de la población aumentando la capacidad discriminativa del índice entre las regiones. Para implementar la densificación se incluyeron diversas variables a nivel regional:

- Cobertura de Enseñanza Media
- Mortalidad infantil de menores de 1 año
- Ingreso promedio p/c de los hogares

PIB v/s Ingresos para cálculo del IDH

En un país de formas unitarias y centralizadas de administración fiscal, donde las decisiones de inversión no se toman a nivel local, no puede garantizarse que los montos de un PGB regionalizado se destinan íntegramente al beneficio de la región, por lo tanto no se puede asumir que el nivel de PGB pueda interpretarse como un valor igual de bienestar en la región. La variable Ingreso promedio per cápita de los hogares, se acerca a una representación más válida de la dimensión ingresos.

Índice de Desarrollo Humano Densificado

Ran-king	Región	Mortalidad Infantil	Cobertura E. Media	Ingreso p/c mensual prom.hogares 1994 (en pesos) (c)	Ingreso p/c mensual hogares 1994 (en US\$ ajustado IDH) (d)	Pobreza % (e)	IDH Dens. (f)
		(a)	(b)				
1	XII	11.3	94.34	99.439	5.227	14.8	0.822
2	I	14.4	84.68	99.063	5.227	22.7	0.803
3	II	15.6	88.64	85.615	5.204	26.3	0.803
4	III	16.1	93.88	70.815	5.168	33.9	0.791
5	RM	12.8	75.89	115.856	5.25	20.9	0.788
6	V	14.8	83.64	83.623	5.2	27.1	0.787
7	IV	16.9	74.39	63.391	5.102	33.1	0.76
8	XI	18.7	72.63	70.816	5.168	28.8	0.758
9	VI	13.3	71.86	67.343	5.155	34.1	0.743
10	X	17.2	67.07	72.474	5.173	33	0.731
11	VIII	17.6	74.88	67.508	5.155	40.9	0.729
12	IX	21.6	68.38	71.678	5.171	33.6	0.729
13	VII	16.7	61.99	60.699	4.885	40.5	0.698
País		14.3	75.1	90.077	5.212	28.5	0.764

Fuente:

(a) Anuario INE 1992

(c) CASEN 1994, MIDEPLAN

(e) Racszinsky, Dagmar et al, 1993

(b) Ministerio Educación 1993

(d) Estimación anual cifras ingreso

(f) PNUD-Chile 1996

Según el análisis desagregado de los componentes del índice (según variables), queda claro que en Chile existe una mayor homogeneidad en el acceso a salud y educación, que en el crecimiento regional del PIB. Las transformaciones productivas denotan una inserción regional muy heterogénea, que responde a los requerimientos y características del modelo exportador vigente en la actualidad y, en el cual la gran minería tiene una incidencia fundamental.

En particular se observa que la X región mantiene su posición baja en el ranking nacional. El décimo lugar nacional se mantiene debido a que la distribución de los indicadores incorporados al IDH densificado mantienen la posición relativa en el ranking nacional por regiones. El 33% de pobreza es ligeramente mejor respecto a otras seis regiones que presentan porcentajes superiores, sin embargo el ingreso per-cápita promedio hogares como la cobertura en enseñanza media están significativamente por debajo del promedio país, explicando en parte, la mantención de la baja posición en el ranking nacional.

Evolución 1990-1998 del IDH

De acuerdo a las últimas modificaciones metodológicas con el objetivo de detectar las disparidades entre las regiones se ha modificado la operacionalización del IDH.

En educación se incorpora la educación preescolar al cálculo de la tasa de matriculación. En la dimensión salud se sustituye la esperanza de vida por el indicador Años de Vida Potencial Perdidos (AVPP), se trata de la medición de la cantidad de años que se pierden por las muertes prematuras respecto a un parámetro de sobrevivencia, definido en 80 años. Este indicador muestra una importante variación entre regiones y comunas. En la dimensión ingresos al igual que en el informe de 1996 se sustituye el PIB per cápita por la medición del promedio per cápita de los ingresos autónomos de los hogares (Encuesta CASEN, MIDEPLAN). En relación con la dimensión ingresos, además se incorpora al IDH densificado la desigualdad de la distribución del ingreso y los niveles de incidencia de la pobreza.

Resultados regionales; evolución 1990-1998

En el período considerado todas las regiones del país aumentan significativamente su Desarrollo Humano.

Los resultados del año 1998 indican a la Región Metropolitana en el tope del ranking regional seguida por las regiones extremas del país: Magallanes, Tarapacá y Antofagasta. En un nivel intermedio se ubican las regiones de Atacama, Coquimbo, Valparaíso y Aysén. Las regiones que ocupan las últimas posiciones son desde la región de O'Higgins hasta la región de Los Lagos.

Región	Ranking IDH 1990	Ranking IDH 1998
I	1	3
II	5	4
III	4	8
IV	7	7
V	6	5
VI	8	9
VII	11	13
VIII	12	10
IX	13	12
X	10	11
XI	9	6
XII	3	2
RM	2	1

Fuente: Índice de Desarrollo Humano en Chile 1990-1998, PNUD, 1999.

Si bien la región desciende un puesto en el ranking comparativo entre regiones debemos destacar que en términos del progreso realizado entre 1990 y 1998 la región de Los Lagos presenta un crecimiento de 0.083 (0.722 en 1998 y 0.639 en 1990) puntos para el IDH lo que la ubica en un significativo cuarto lugar en el ranking de crecimiento para el período. Esta dinámica de crecimiento favorece la equidad inter-regional, en tanto las regiones más desfavorecidas crecen más rápidamente que el resto reduciendo la distancia entre las regiones. A nivel nacional se señaló en un 30% la disminución de la desigualdad territorial para el período 1990-1998.

Seguridad Humana

El concepto de Seguridad Humana **en un sentido objetivo** se entiende como la “Disponibilidad de mecanismos, redes o vínculos que permitan aprovechar las oportunidades sociales, manteniendo cursos de acción estables, protegida de las amenazas sociales por la vía de la disposición de mecanismos reparadores de los cursos de acción súbitamente interrumpidos”⁷. **En un sentido subjetivo**, la seguridad humana se refiere a la “Evaluación que las personas hacen respecto a la existencia y eficacia de los mecanismos de seguridad de que disponen y que sedimenta en un particular estado psicológico”⁸.

Operacionalización de la Seguridad Humana

Para la Operacionalización de la seguridad humana el PNUD-Chile utiliza como fuente principal de datos la encuesta CASEN de MIDEPLAN. La mayoría de los cálculos provienen de la versión 1996 de dicha encuesta (8 de las 12 variables), 3 provienen de la versión 1994 (preguntas no incluidas en la versión 96 y una de las variables tiene como fuente el INE (Índice de mortalidad 1995). De este modo, el Índice de Seguridad Humana Objetivo (ISHO) se conforma a partir de la información estadística más actualizada disponible. Las variables consideradas son las siguientes: Cotización previsional, cotización de salud, escolaridad mediana, capacitación, estabilidad en el empleo, ocupación, propiedad de la vivienda, calidad de la vivienda, presencia de consultorio, presencia de comisaría, sindicalización, supervivencia (INE 95).

A diferencia del IDH que se contrasta contra un perfil ideal formado por máximos y mínimos normativos, en el caso del ISHO el perfil ideal se conforma con los máximos y mínimos observados en los datos de base para cada variable.

Las regiones presentan desiguales niveles de Seguridad Humana Objetiva, siendo el margen de 0 a 1. Un primer grupo está conformado por las regiones con mejor situación objetiva de seguridad: Magallanes (0,794), Metropolitana (0,762) y Antofagasta (0,772). Un segundo grupo reúne a las regiones de Tarapacá (0,551), Atacama (0,645) y Valparaíso (0,614) con un lugar intermedio. Final-

7. Desarrollo Humano en Chile, **Las Paradojas de la Modernización**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998, pp. 79.

8. *Ibid.*

mente el grupo de más bajo logro están Bio Bio (0,407), Coquimbo (0,383), **Los Lagos(0,296)**, Maule (0,220) y Araucanía (0,150).

En general el estudio indica que la seguridad humana en regiones se da preferentemente en aquellas donde predominan los sectores económicos modernos, como el caso de la gran minería en la II y III regiones.

Índice de Seguridad Humana Subjetivo (ISHS)

Se intenta reunir en un índice sintético un conjunto de indicadores de la opinión y percepción, que las personas tienen acerca de la eficacia de los mecanismos de seguridad de que disponen. La principal fuente de información utilizada para el Índice de Seguridad Humana Subjetivo es una encuesta de carácter nacional entre Junio - Julio de 1997 PNUD-CEP.

Las preguntas de la encuesta apuntan a que las personas evalúen positiva o negativamente respecto de la disposición de mecanismos de seguridad, para enfrentar las distintas situaciones de inseguridad. Las dimensiones consideradas son: sociabilidad, previsión, trabajo, información, salud y delincuencia.

La conclusión general que arrojó esta encuesta establece que la tendencia general de los individuos encuestados al momento de evaluar su seguridad es más bien negativa. El valor medio nacional del ISHS es de 0,333, dentro del rango 0 - 1. Tarapacá 0,358; Antofagasta 0,354; Valparaíso 0,283; Bio-Bio 0,333; Araucanía 0,354 y Los Lagos 0,411.

De acuerdo a las conclusiones del estudio el ISHS muestra que el fenómeno de la inseguridad subjetiva se desarrolla en forma relativamente homogénea en la mayoría de las regiones. Los primeros lugares (mayor seguridad subjetiva) en este caso lo ocupan las regiones del extremo sur desde **Los Lagos** hasta Magallanes. Los últimos lugares de la clasificación lo ocupan esta vez las regiones de la zona centro norte, desde O'Higgins hasta Atacama. Respecto a otras dimensiones el estudio establece una moderada ventaja (dentro de la baja general) de lo rural sobre lo urbano (seguridad subjetiva), del hombre respecto a la mujer y de los estratos altos respecto a los medios y bajos.

Visión integrada de la Seguridad Humana

El siguiente cuadro muestra una comparación de posiciones entre el ISHO y el ISHS por regiones.

Comparación de posiciones en ISHO e ISHS por regiones

Región	Clasificación en ISHO	Clasificación en ISHS	Diferencia de lugares
Tarapacá	6	5	1
Antofagasta	3	6	3
Atacama	4	11	7
Coquimbo	10	13	3
Valparaíso	5	12	7
O'Higgins	8	10	2
Maule	12	4	8
Bio-Bio	9	8	1
Araucanía	13	7	6
Los Lagos	11	3	8
Aisén	7	2	5
Magallanes	1	1	0
Metropolitana	2	9	7

Fuente: Desarrollo Humano en Chile, Las Paradojas de la Modernización. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998.

Existen regiones donde se produce una brecha importante entre los logros en materia de mecanismos objetivos de seguridad y los logros respecto de la seguridad subjetiva. Del cuadro se desprende que las regiones más consecuentes son las de Magallanes, Tarapacá y Bio-Bio (con diferentes niveles de logros). Por su parte, aquellas que más modifican su ubicación en las clasificaciones regionales (hacia arriba o hacia abajo) son Maule y **Los Lagos (8 lugares hacia arriba)**, luego las regiones de Atacama, Valparaíso y Metropolitana (7 lugares en sentido descendente).

En el caso de Los Lagos, presenta un elevado logro en Índice Subjetivo, a pesar de que los mecanismos objetivos de seguridad presentan un bajo rendimiento. Una aproximación para comprender ésta paradoja podría estar dada por la alta ruralidad de la región, donde las percepciones de amenaza son menores, existiendo mecanismos de sociabilidad y redes informales de apoyo que no se encuentran en las regiones asociadas a economías modernas, con grandes centros urbanos y con sistemas de sociabilidad disminuidos o mediatizados.

Competitividad regional

El concepto de competitividad posee diversas acepciones y énfasis, generalmente de acuerdo a la institución que lo utiliza. Algunas visiones de la competitividad se centran sólo en las variables económicas “*capacidad que tiene un país, región o empresa de generar más riqueza que sus competidores*”, así como otras la consideran en un sentido más integral. En este caso entenderemos la competitividad en los términos en que la define la CEPAL: “la competitividad auténtica debe estar basada en la incorporación de tecnología y el uso renovable de los recursos naturales, concepción que contrasta con la competitividad espuria que se basa en la explotación de los recursos humanos y naturales”¹⁰.

La variable Competitividad busca caracterizar el perfil económico de las regiones y para ello, se entrega información regionalizada sobre el PIB, Población, Ingreso y otras variables que se señalan, en un período determinado.

Perfil económico por regiones, considerando algunas variables seleccionadas:

Perfil Económico de las Regiones

Región	% PIB	% Población	Densidad	Ingreso p/c	Crec PIB p/c 85-92
I	3,1	2,5	5,8	77,2	1,9
II	6,8	3,1	3,3	71	3,6
III	1,8	1,7	3,1	54,9	4,6
IV	2,6	3,8	12,4	53,3	4,6
V	9,5	10,4	84,4	67,2	3,9
VI	5,1	5,2	42,6	54,8	2,6
VII	4,7	6,2	27,6	49	6,7
VIII	10,3	13	46,9	53,9	3,2
IX	2,3	5,9	24,5	58,7	4,3
X	3,8	7,1	14,1	58,2	4,8
XI	0,5	0,6	0,7	57,8	3,2
XII	2,6	1,1	1,1	82,1	1,3
RM	46,7	39,4	348,6	100	6

Fuente: PNUD, 1996.

9. Definición del International Institut for Magnament Development, IMD.

10. **Desarrollo Humano en Chile 1996**, PNUD, basado en Cepal 1990, citado en Informe de Competitividad Regional, SUBDERE, MINECOM, Fundación Región y Desarrollo, 1997, pp. 6.

El Índice de Competitividad se utiliza básicamente para analizar cómo se distribuye el potencial de competitividad entre las distintas regiones del país y para realizar un análisis comparativo de las regiones de Chile. Sin embargo, el índice pierde eficacia cuando lo que se busca es realizar análisis de series de tiempo, que haga comparable el desarrollo regional a través del tiempo para una misma región. Por ejemplo, una región podría presentar un índice global en un lugar muy bajo, como es el caso de la Región de Los Lagos, a pesar de presentar avances importantes en todos los factores.

A pesar de que actualmente sólo se cuenta con información para dos períodos (1996 y 1997), se elaboró una metodología de cálculo para un índice de competitividad regional que permita a cada región compararse consigo misma a través del tiempo.

Este índice hace más fácil comparar la evolución de cada región a través del tiempo consigo misma, pues indica justamente cuánto se ha avanzado para alcanzar el umbral o “límite máximo” en el periodo considerado.

El cuadro muestra un ranking generalizado de competitividad por región, considerando una serie de variables seleccionadas, para el año 1996.

Competitividad por Región, 1996

Región	Economía	Empresa	Personas	Instituciones	Infraestructura	Ciencia y Tecnología	Recursos Naturales	Global	Desviación Absoluta
RM	1	1	1	4	2	1	13	1	0,89
II	2	4	5	7	2	2	3	2	1,67
XII	5	6	3	3	1	7	2	3	1,83
V	8	3	2	2	4	4	11	4	1,5
VIII	12	2	6	11	7	3	5	5	3,17
XI	9	8	8	1	10	13	1	6	2,5
III	4	7	7	6	6	2	7	7	1,56
I	7	10	4	12	5	11	10	8	2,83
X	6	5	9	9	13	6	9	9	2,33
IV	10	9	8	8	8	8	12	10	0,67
VI	13	13	10	5	9	10	8	11	2
IX	11	10	13	10	11	9	6	12	1
VII	3	13	12	13	12	12	4	13	2,5

Fuente: PNUD, 1997

El cuadro muestra un ranking generalizado de competitividad por región, considerando una serie de variables seleccionadas, para el año 1997.

Competitividad por Región, 1997

Región	Economía	Empresa	Personas	Instituciones	Infraestructura	Ciencia y Tecnología	Recursos Naturales	Global Absoluta	Desviación
RM	3	2	1	1	2	1	13	1	2,8
II	1	1	3	8	1	5	3	2	1,9
III	2	9	8	2	6	11	6	3	2,6
XII	6	7	2	5	5	9	2	4	1,9
I	4	6	5	10	3	10	10	5	2,7
IV	11	4	10	4	9	7	11	6	2,6
VIII	12	3	6	6	7	2	5	7	2,2
XI	5	13	7	7	8	12	1	8	2,9
V	7	8	4	12	4	3	12	9	3,0
VI	10	10	11	9	10	13	9	10	1,0
X	8	5	9	3	13	4	8	11	2,7
VII	9	11	13	11	11	8	7	12	1,7
IX	13	12	12	13	12	6	4	13	3,0

Fuente: PNUD, 1997

Competitividad de la Región de Los Lagos

La Región de Los Lagos presenta una disminución de 2 lugares en el ranking del índice de competitividad global, pasando del 9º lugar, en 1996, al 11º, en 1997. El valor absoluto del índice muestra, sin embargo, un aumento, al pasar de 1,4 en 1996 a 1,7 en 1997.

Las categorías que componen el índice y que mejoran su posición son: Gobierno, Ciencia y Tecnología y Recursos Naturales. Una categoría que empeora su posición en el ranking respectivo es el índice Resultados Económicos. Los índices de Infraestructura, Personas y Empresas, mantienen su posición en el ranking.

Es importante destacar que, a pesar del resultado global obtenido, muchas de las variables que componen los distintos índices presentan una evolución positiva en los años considerados, tales como: crecimiento del PIB, niveles de inversión pública y capacitación. Dichas variables son de alta relevancia para el logro de mayor competitividad presente y futura de la región.

No obstante lo anterior, se desprende de la observación de los datos que importantes variables experimentan retrocesos. Uno de los factores que debe destacarse es la situación de la infraestructura regional, que no sólo se ubica en la última posición en el ranking respectivo, sino que presenta un deterioro en la mayoría de las variables que la componen. La infraestructura puede influir fuertemente a la hora de tomar decisiones de nuevas inversiones.

Factores de competitividad

Otros factores a considerar del análisis de la competitividad regional se refieren al mejoramiento de los criterios de asignación de la inversión pública, de modo de crear condiciones propicias para la inversión en sectores que puedan constituir ejes de desarrollo en la región, fortalecer los mecanismos de gestión que permitan la concreción de la estrategia de desarrollo en la región, fortaleciendo el desarrollo productivo de sectores con alto potencial y la focalización de las inversiones hacia sectores que den mayor grado de elaboración a los productos primarios en que tiene ventajas comparativas, a saber, productos pesqueros y de la industria de la madera, siempre teniendo en cuenta la perspectiva sustentable del desarrollo, de modo que sus ventajas competitivas no se transformen en desventajas competitivas por una inadecuada gestión o por una errada visión del desarrollo.

Dentro de las principales debilidades de la competitividad regional se cuenta la evidente desventaja para la Región respecto a su ubicación distante de otros mercados internos, por lo cual debería contar con una buena red vial tanto desde y hacia ella como dentro de sí misma, de modo de facilitar el flujo de personas y bienes. Debido a su ubicación, existen en la región zonas de accidentes geográficos (como canales e islas) que dada las dificultades de acceso que significan, limitan el potencial de mayor desarrollo, tanto turístico como productivo de la región.

La inversión de origen extranjero tiene casi nula importancia en términos de su monto. Respecto a las exportaciones, éstas se concentran en el sector primario, siendo el rubro forestal y productos del mar los principales productos de exportación. Los principales países de destino de las exportaciones de la región son Japón y Estados Unidos, además del creciente intercambio comercial con los países del Mercosur y Unión Europa.

Competitividad y Medioambiente

Del análisis de la situación de competitividad regional se deduce que Los Lagos tiene las condiciones dadas para mejorar en forma creciente su competitividad. Específicamente, presenta ventajas en relación a sus recursos naturales (que potencian el desarrollo turístico y las actividades forestales y pesqueras). Para la explotación de esas características, la región posee una buena calidad del aire y del agua, además de la belleza propia del entorno natural. Es aquí justamente donde se encuentran las lógicas que subyacen al tipo de desarrollo. Las ventajas comparativas de la región son claramente asociadas a los recursos naturales que definen su aptitud productiva y sus posibilidades competitivas. Una adecuada política ambiental surge como un imperativo para desarrollar sustentablemente sus potencialidades.

Institucionalidad ambiental

La CONAMA surge como respuesta ante el creciente peso de las cuestiones ambientales en la agenda social y política, y la dificultad de dar respuestas a los problemas ambientales con la reglamentación jurídica e institucionalidad existentes. Se creó un nuevo cuerpo normativo que recogiera en forma integrada y global los principios que deberían dar sustento a la reglamentación ambiental y dar un contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a los derechos constitucionales relacionados con el medio ambiente. CONAMA, por lo tanto, es la institución del Estado que tiene como misión promover la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo y coordinar las acciones derivadas de las políticas y estrategias definidas por el gobierno en materia ambiental.

Dentro de sus objetivos fundamentales están : recuperar y mejorar la calidad ambiental, prevenir el deterioro ambiental, fomentar la protección del patrimonio ambiental y el uso sustentable de los recursos naturales, introducir consideraciones ambientales en el sector productivo, involucrar a la ciudadanía en la gestión ambiental, fortalecer la institucionalidad ambiental a nivel nacional y regional y perfeccionar la legislación ambiental y desarrollar nuevos instrumentos de gestión.

El 9 de marzo de 1994 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA). Este cuerpo normativo llena un vacío muy importante en el ordenamiento jurídico del país, el que comienza, de esta manera, a estructurar un sistema normativo ambiental. Así, la ley regula una serie de intereses conflictivos, partiendo de la premisa de que ninguna actividad, por legítima que sea, puede desenvolverse a costa del medio ambiente.

Dentro de los objetivos de la ley están dar un contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a la garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, crear la institucionalidad que permita, a nivel nacional y regional, solucionar los problemas ambientales existentes y evitar la generación de otros nuevos, incorporar la regulación ambiental al desarrollo del país, con el fin de evitar el deterioro ambiental y de asegurar una economía sustentable.

Los fundamentos de la Política Ambiental apuntan a aspectos cualitativos relacionados con la calidad de vida de las personas, cuyo mejoramiento sostenido y equitativo no debe comprometer las expectativas de las generaciones futuras (fundamento de la sustentabilidad). Otro fundamento de la política ambiental se refiere a la complementariedad entre desarrollo socioeconómico y sustentabilidad ambiental. Es necesario cambiar el enfoque de contradicción entre economía y medio ambiente, de modo de garantizar la disponibilidad de recursos necesarios para el desarrollo. En otros términos se refiere a establecer un puente comunicante entre las lógicas anteriormente descritas como etnocéntrica y ecocéntrica, de modo de favorecer un consenso a nivel de principios.

La equidad social, como fundamento, y la superación de la pobreza como desafío. La pobreza es un factor limitante y crítico del desarrollo y no es casual que los sectores más pobres sean los que sufren las peores condiciones de calidad de vida y los más agredidos por la contaminación.

Otros principios que inspiran la Política Ambiental del Gobierno son el rol del Estado y de los privados. Los privados, en tanto motor del proceso productivo, deben utilizar las mejores tecnologías disponibles y las mejores prácticas ambientales. El Estado debe proteger el bien común y los derechos ciudadanos con un servicio eficiente y oportuno que fomente, regule y fiscalice.

Por su parte la Participación ciudadana también surge como un principio importante en la política ambiental, permite reconocer las legítimas diferencias entre las partes, de modo de buscar acuerdos y consensos.

Otros principios considerados en esta materia son la responsabilidad del causante, el que contamina paga, la prevención, la estabilidad basada en la existencia de reglas claras, para dar confianza a los diferentes actores y finalmente la responsabilidad ante la comunidad internacional, de manera de cumplir con los acuerdos internacionales de medio ambiente que se suscriban¹¹.

11. Principales Acuerdos Ambientales Internacionales Suscritos por Chile:

- 1.- Tratado Antártico
- 2.- Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, como Hábitat de Aves Acuáticas
- 3.- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES)
- 4.- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
- 5.- Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono
- 6.- Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Disminuyen la Capa de Ozono
- 7.- Convenio de Basilea para el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos
- 8.- Tratado entre la República de Chile y la República de Argentina sobre Medio Ambiente
- 9.- Protocolo de Madrid al Tratado Antártico sobre Protección Ambiental
- 10.- Agenda 21
- 11.- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Comisiones regionales del Medio Ambiente

La estructura de la CONAMA considera un Consejo Directivo que ejerce la dirección superior de la Comisión. Está integrado por el Ministro Secretario General de la Presidencia, quien lo preside con el título de Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, y por los ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción; Obras Públicas; Agricultura; Bienes Nacionales; Salud; Minería; Vivienda y Urbanismo; Transportes y Telecomunicaciones; Planificación y Cooperación; Educación; Defensa y Relaciones Exteriores. Además la CONAMA posee una dirección ejecutiva.

El Consejo Consultivo es un órgano de consulta y apoyo al Consejo Directivo y a la Dirección Ejecutiva. Lo integran: dos científicos universitarios, dos académicos de centros independientes, dos representantes de los empresarios, dos de los trabajadores, dos de organizaciones no-gubernamentales y uno del Presidente de la República; y lo preside el Ministro Presidente de la CONAMA. Este Consejo se repite a nivel regional, pero presidido por el Intendente.

La CONAMA se descentraliza territorialmente a través de las COREMAS. Cada región del país cuenta con un Director Regional de la CONAMA, nombrado por el Director de la CONAMA a partir de una quina propuesta por el Gobierno Regional. Cada COREMA está integrada por el Intendente, quien la preside, por los Gobernadores de la región, por los Secretarios Regionales Ministeriales de los ministerios, por cuatro Consejeros Regionales elegidos por el respectivo Consejo, y por el Director Regional de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, quien actúa como secretario.

Los acuerdos de la COREMA se cumplen mediante las instrucciones que cada miembro de ella imparta a los organismos de su dependencia y mediante la coordinación ejercida por los Directores Regionales de la Comisión Nacional

12.-Convenio sobre la Diversidad Biológica

13.-Convenio de las Naciones Unidas para Luchar contra de la Desertificación

14.-Foro Intergubernamental de Bosques

15.-Comité Intergubernamental para la Elaboración de un Documento Vinculante sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (POPs)

16.-Convenio para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Informado Previo (PIC) a ciertos Productos Químicos Peligrosos y Plaguicidas, objeto de Comercio Internacional

17.-MERCOSUR

18.-Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-Canadá

del Medio Ambiente. Estos presiden un Comité Técnico conformado, además, por los directores regionales de los servicios públicos que tengan competencia en materia ambiental, incluidos los gobernadores marítimos correspondientes.

Tales características son indispensables debido a que el tema ambiental y los problemas asociados al mismo, atraviesan horizontalmente todos los sectores del país; es decir, son transversales y multisectoriales. Esto mismo hace necesario contar con la colaboración de los ministerios y servicios públicos que tienen funciones y competencias relacionadas con componentes del medio ambiente. Ello impone, a su vez, la necesidad de que el ministerio a cargo de los temas ambientales tenga una perspectiva global -no sectorial- y cuente con una poderosa convocatoria para lograr una eficaz y auténtica coordinación.

Perfil ambiental de la región de Los Lagos

Recursos Hídricos

El agua es sin duda uno de los componentes fundamentales para todos los ecosistemas. El patrón de asentamiento humano ha considerado históricamente la disposición del recurso para su localización. En este sentido, las mayores concentraciones humanas están asociadas a ríos, lagos o áreas costeras. La fuente principal de alteración del recurso se debe a la actividad humana de acuerdo a su uso en forma directa o como receptora de los desechos de actividades domésticas, agrícolas e industriales.

La preocupación internacional sobre el recurso agua queda evidenciada desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en 1972. Posteriormente en Mar del Plata en 1977 se desarrolló la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente donde se definieron principios fundamentales como su carácter finito (agua dulce) y vulnerable y su carácter esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente por lo que su aprovechamiento y gestión debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios , planificadores y responsables de las decisiones a todos los niveles.

En 1992 se realizó en Dublin la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente, la más importante desde Mar del Plata. En la reunión se hizo un llamado para que se dé un enfoque radicalmente nuevo a la gestión de los recursos de agua dulce. Este compromiso debe considerar inversiones considerable en campañas de sensibilización, modificaciones en el campo legislativo e institucional e innovación tecnológica.

En Chile la mayor parte de la contaminación de las aguas está asociada al crecimiento demográfico de las cuencas de ríos de la zona central. No obstante la cuenca de Valdivia, parte de la región que nos preocupa, presenta una tendencia equivalente a la que han tenido cuencas como Aconcagua y Mapocho, lo que debe considerarse como una advertencia. En 1993 la Super Intendencia de

Servicios Sanitarios (SISS) realizó el Catastro Nacional de Descargas de Residuos Industriales y Líquidos, siendo las descargas de origen doméstico y las de origen industrial las que más contribuyen al deterioro de las aguas en el país. En este sentido, se establece que la mayoría de las descargas de origen doméstico son vaciadas sin tratamiento, y en 1992 sólo un 9,3% de la población servida contaba con algún tipo de tratamiento de aguas servidas. Las descargas de aguas servidas domésticas en la zona costera de Chile han afectado principalmente la Bahía de Concepción, Valparaíso, Río Maipo. Respecto a las descargas de origen industrial la localización del deteriro ambiental es similar.

Si bien los ecosistemas acuáticos de la X Región no alcanzan los elevados niveles de contaminación que presentan las cuencas de la zona central, es significativo observar la asociación directa que presenta el problema con los factores de crecimiento demográfico y desarrollo industrial. El crecimiento de la X región debe considerar estos factores de modo de potenciar su competitividad desde el punto de vista de la sustentabilidad.

A partir del los diagnósticos elaborados por la SISS se han implementado muestreos de descargas. Esta información es de importancia estratégica en tanto fundamenta la elaboración de políticas de descontaminación de los recursos hídricos, lo que incide, desde luego en una mayor calidad de vida.

Principales problemas de la región de Los Lagos

Los grandes problemas de la región se concentran en los temas de ordenamiento territorial, pobreza, erosión de los suelos y contaminación. Dentro de estos o relacionados con ellos, encontramos dificultades en los sectores productivos como pesca, agricultura y explotación forestal.

Ordenamiento Territorial

El ordenamiento del territorio se hace cada vez más necesario para elaborar programas y proyectos específicos, con características espaciales funcionales, que aseguren una mejor administración en un contexto descentralizado.

El éxodo rural no sólo se explica por el desequilibrio de equipamiento entre lo urbano y lo rural, sino que también juega un papel importante la escasa oportunidad laboral que el medio rural suele ofrecer. Es importante destacar que esta región cuenta con un 38% de población rural.

En cuanto a las soluciones habitacionales el déficit se incrementa con el tiempo, lo que demuestra que la inversión ha sido insuficiente en el período. Por otra parte, la demanda efectiva de personas ahorrando para vivienda ha aumentado considerablemente, se necesitarán 88.500 unidades habitacionales para tener a finales de 2005 una región sin déficit.

En la pavimentación urbana existe una falta del 75%, que con las inversiones actuales sólo se logrará reducir en 24 años.

Pobreza

La situación de pobreza que se da en un 1/3 de la población regional aparece asociada a múltiples causas. Hay situaciones de pobreza directamente vinculadas a las características de algunas áreas específicas del territorio, como en el sector rural, donde hay extensas áreas de la Cordillera de la Costa y de la Precordillera Andina. La población tiene un bajo nivel de capacitación, graves problemas de saneamiento de títulos y vacíos de cobertura de agua potable y electrificación domiciliaria.

Las principales carencias de la pobreza rural, que se concentra en el agro y en las caletas pesqueras, son: aislamiento, vivienda, educación, salud, títulos de dominio, agua potable, energía eléctrica, capacitación social, organización, capacitación productiva de gestión e ingresos económicos.

Existen en la región 35.000 predios inferiores a 20 hás. los cuales no son sustentables económicamente y sólo pueden ser explotados para la subsistencia. Una situación similar existe con los pescadores artesanales, los que además requieren de acciones de reconversión. En ambos casos, el problema de bajos ingresos se agudiza por la falta de organización para emprender acciones de mayor productividad.

Los focos de pobreza urbana, consecuencia de la migración campo-ciudad se identifican claramente en la existencia de campamentos en la periferia de las principales urbes. La característica más relevante de ellos es la pésima calidad de la vivienda, con carencia de servicios básicos, situación agravada en la generalidad de los casos por condiciones de hacinamiento.

Se lograron delimitar un total de 4 áreas urbanas y 12 áreas rurales pobres, las cuales se descomponen en 209 localidades. Se estima que estas áreas concentran a alrededor del 60% de la población pobre de la región.

Suelos

Respecto a la contaminación de los suelos uno de los problemas detectado es la erosión, en su mayor parte como consecuencia de la intervención del hombre, que alcanza al 38% del total regional.

En la décima región la ocurrencia de residuos OC (organoclorados presente en insecticidas, de alta toxicidad cuya acción biológica afecta el metabolismo del Calcio y el sistema Nervioso Central) se enmarca en la tendencia nacional. Respecto a otros residuos presentes en los suelos la situación se enmarca dentro de los niveles nacionales, lo que no significa que sean óptimos.

Bosque Nativo

La distribución nacional del bosque nativo nos señala que la mayor proporción de éstos se concentra en la X región con más de tres millones y medio de hectáreas, equivalente a un 47%. La particularidad del bosque nativo se refiere a la compleja renovabilidad del recurso debido a la duración del período de crecimiento y la maduración de los mismos. Por otro lado la reforestación no posee el mismo ritmo que la explotación.

Desde otra perspectiva, sin embargo, posee una gran potencialidad económica incorporando un adecuado manejo, es decir, compatibilizando producción y conservación. Actualmente el bosque nativo tiene una participación relativamente baja dentro del sector forestal, 20% de la producción forestal del país y 10% de las exportaciones. Sus posibilidades de desarrollo se ven favorecidas tanto por el valor de sus maderas como por el crecimiento que es posible obtener con un adecuado manejo.

Actualmente la mayor parte de los bosques nativos están degradados por la práctica tradicional del raleo y la carencia de manejo silvicultural. De ahí que más del 70% del recurso explotable sólo tenga uso como combustible y como material pulpable, astilla. Existen además factores críticos como la falta de ordenamiento de la masa boscosa, la carencia de manejo y la insuficiencia de información actualizada,

particularmente en lo que se refiere al uso como leña y combustible por la informalidad de su mercado.

Desde la perspectiva ecosocial es fundamental armonizar la conservación de los recursos con el desarrollo productivo. La problemática radica en *cómo* se explota el recurso. En este sentido, los esfuerzos de una política de fomento forestal deben apuntar a la explotación sustentable de los bosques.

Pesca artesanal e industrial

La pesca extractiva artesanal se caracteriza por una sobreexplotación prolongada, con características depredatorias en algunas especies y provincias de la región. La recolección de algas se encuentra en proceso de agotamiento como consecuencia de la extracción desmesurada y la falta de tecnología. La extracción de peces manifiesta un creciente deterioro como consecuencia de la fuerte presión que se ha ejercido sobre el recurso en las aguas interiores de la región, lo que ha llevado a determinadas especies, a niveles cercanos a la extinción .

Contaminación por residuos

En el sector salud uno de los aspectos negativos son las fuentes de contaminación tanto por residuos líquidos como sólidos. Las áreas de mayores problemas son aquellas inmediatas a las ciudades e industrias que realizan descargas de aguas residuales. Los lugares donde se supera varias veces la norma son: bahía de Puerto Montt y Canal Tenglo, y los ríos Rahue y Calle Calle, aguas abajo de las ciudades de Osorno y Valdivia respectivamente.

El ineficiente manejo que se da a la disposición de residuos sólidos urbanos en la mayoría de las ciudades de la región, se debe principalmente al escaso presupuesto con que cuentan los municipios, lo que no permite un adecuado manejo sanitario de los residuos sólidos a mediano y corto plazo. Los residuos se disponen al aire libre y la basura es cubierta una vez por semana, mensual o cada 6 meses. Esto genera problemas de contaminación visual, malos olores, plagas de roedores, insectos y aves. Lo anterior se agrava por la inexistencia de un sistema eficiente de clasificación de residuos que permita reciclar algunos elementos.

Otro problema frecuente en las ciudades es la disposición de residuos sólidos urbanos en vertederos clandestinos tales como laderas de cerros, sitios eriazos, terrenos no cercados u orillas de caminos vecinales fuera del límite urbano. Todo esto genera graves riesgos para la salud pública, además de problemas estéticos.

Percepción Ciudadana

De acuerdo al Estudio Cualitativo de Opinión en la Provincia de Chiloé (Ministerio Secretaría General de Gobierno-Programa de Pre-Inversión MIDEPLAN-BID, 1996) las percepciones sobre el desarrollo de la región están permanentemente cruzadas con consideraciones ambientales. Este estudio consideró la consulta a diversos colectivos sociales vinculados al desarrollo tales como dirigentes sociales, autoridades de gobiernos locales, dirigentes gremiales, empresarios y parlamentarios.

Dentro de los discursos relevados por el estudio resulta una opinión compartida, entre los diversos colectivos consultados, la preocupación por la explotación de los recursos naturales. Esta situación es descrita como una marcada sensibilidad de los habitantes de la isla hacia los temas ambientales. Es así como, las percepciones observadas en Chiloé fijan el impacto de la explotación de recursos naturales realizada en un ecosistema que no se renueva al mismo ritmo. Particularmente los colectivos de opinión pública expresan los argumentos más enfáticos respecto a la responsabilidad que le compete a la empresa privada -salmoneras, forestales- en la falta de cuidado con los recursos y al Estado en la falta de normas e instrumentos adecuados para fiscalizar.

Un sector productivo de evidente centralidad en gran parte de la región, se constituye por las actividades de pesca artesanal y extracción de mariscos. Se declara que la explotación a ritmos acelerados de los recursos marinos ha significado una depresión importante en las poblaciones asociadas al trabajo del mar. En este sentido, es posible distinguir expresiones acerca de la urgencia de generar cambios en las prácticas productivas, buscando alternativas que resulten más sustentables para mantener el equilibrio de los ecosistemas marinos.

Una alternativa productiva bastante aceptada entre los pescadores artesanales es la acuicultura. Aparece como una estrategia importante de reorientación para el deprimido sector pesquero. Los cultivos marinos y, en especial, la cosecha del pelillo, se han convertido en actividades de creciente relevancia para las poblaciones costeras. Sin embargo, en desmedro de las posibilidades de desarrollar una práctica productiva sustentable, se denuncia el conflicto por la propiedad de las playas y la explotación desmesurada del recurso.

Desde distintas perspectivas se expresan similares argumentos acerca la preocupación por la visible contaminación de las aguas producto de las diversas instalaciones de empresas pesqueras y salmoneras que no controlan con rigurosidad el tratamiento de sus desechos. Esto impacta en las comunidades de las costas cercanas que basan sus estrategias productivas en la pesca o la extracción de mariscos.

Respecto a los recursos forestales son generalizadas las referencias que indican una preocupación por la constante disminución de los bosques. No obstante, se pone de manifiesto lo complejo que significa evaluar la explotación forestal sólo desde los agentes industriales. La situación empobrecida de los pequeños propietarios contribuye al proceso de explotación de la madera con fines energéticos y a la venta de los derechos de los bosques como alternativa económica.

La sensibilidad ambiental que destaca el estudio mencionado impone una atención particular sobre la necesidad de mayor fiscalización gubernamental sobre la explotación de los recursos naturales. De ahí, las indicaciones acerca de la urgencia de mejorar la dotación material y reglamentaria de las instancias estatales.

Información, participación ciudadana y justicia ambiental

La participación ciudadana en los procesos de gestión ambiental tiene diversas perspectivas y énfasis. En primer lugar hay que señalar que la institucionalidad ambiental surge como intermediario y, si se requiere, como mediador entre los diversos intereses que se cruzan y entremezclan a la hora de evaluar la los beneficios y/o impactos negativos que un proyecto de desarrollo pueda generar en la respectiva comunidad.

Actualmente la legislación ambiental cuenta con adecuados dispositivos para regular los impactos biofísicos y económicos que eventualmente genere un proyecto de desarrollo. Las dimensiones socioculturales, sin embargo, se observan con un menor desarrollo en el caso chileno. Es significativo relevar este punto en la medida que nos revela un modo de comprender el medioambiente donde lo biofísico prevalece ante el ambiente sociocultural.

Si apelamos a la perspectiva ecosocial, nos parece de gran relevancia las consideraciones que la institucionalidad ambiental y sus dispositivos legales pueda hacer respecto al medioambiente desde una visión más integral. Las comunidades adscritas al área de influencia de un proyecto deben poseer garantías respecto a las transformaciones que pueda generar una actividad productiva en sus sistemas de vida. Cuando hablamos de sistema de vida nos referimos situaciones que en el mediano o largo plazo afecten patrones culturales. Una situación graficadora podría ser lo que está sucediendo en la provincia de Chiloé con la juventud asalariada en la industria salmonera. Las evaluaciones que se han realizado destacan el empleo generado y el aumento en la capacidad de consumo en un sector de la población que habitualmente presenta dificultades en la inserción laboral. Desde otra perspectiva, sin embargo, se han identificado impactos menos visibles pero de igual importancia. De acuerdo al estudio cualitativo “Conversaciones sobre el desarrollo Regional”¹² se identificaron impactos como pérdida de la transmisión de conocimientos tradicionales vinculados a la agricultura y el consecuente envejecimiento del campo y migración, lo que contribuye al estancamiento de la producción agrícola y a la marginalidad de sus habitantes. A primera vista podría parecer obvio, pero un mal menor si se contrasta con el empleo generado. Otra situación colateral de este caso se refiere a los sistemas de pagos del salario en la mayoría de las industrias salmoneras, el cual consiste en pagos un poco superiores al empleo mínimo intercalado con sueldos trimestrales o semestrales, según sea el caso, que duplican e incluso triplican el sueldo habitual de acuerdo a un sistema de estímulos según metas de producción. Esto tampoco debería ser visto como negativo a primera vista, sin embargo, las observaciones realizadas en el estudio mencionado nos señalan que este sistema ha producido fuertes alteraciones en los hábitos de consumo y conducta en general. Cuando reciben sus sueldos “grande” es habitual que los trabajadores desaparezcan un par de días y regresen con sus remunera-

12. Departamento de Información, Ministerio Secretaría General de Gobierno - Ministerio de Planificación y Cooperación “Estudios Cualitativos de Opinión Ciudadana en las regiones IV, V y X”, 1996.

ciones muy disminuidas. Esto no debería escandalizar a nadie en un país con tradición minera donde esas situaciones son habituales, sin embargo, en comunidades campesinas no es el caso. Otra situación identificada en la juventud rural reconvertida a asalariado del salmón se refiere a la pérdida de las habilidades para la producción agrícola, detectándose, por ejemplo, que las variedades de productos han disminuido en el último tiempo. Otro tipo de situación graficadora de los impactos socioculturales se refiere a las economías periféricas que se asocian a proyectos productivos como el aumento del comercio sexual, aumento del costo de vida (en especial para quienes no se favorecen directamente del proyecto) , entre otros.

El objetivo de describir estas situaciones es relevar las dimensiones socioculturales en las evaluaciones ambientales. Si se considera desproporcionadamente lo económico y biofísico respecto a las comunidades no resolvemos el problema de fondo que se refiere a la visión que tenemos sobre el medioambiente y, de este modo, se oscila entre el desarrollismo y el ecocentrismo sin encontrar un punto de encuentro que permita avanzar hacia la sustentabilidad.

En este contexto surge la importancia de la participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental. La institucionalidad ambiental ha considerado este aspecto y en el reglamento ambiental está establecido. Sin embargo, nuevamente nos encontramos con visiones distintas. Por participación ciudadana ciertos empresarios entienden información a la comunidad y cumplen con las prerrogativas haciendo una reunión con dirigentes para mostrarles un proyecto técnicamente difícil de comunicar y cuya planificación está consumada. No es de lo que estamos hablando.

Participar significa, desde nuestra perspectiva, ir un poco más allá del nivel informativo. La participación ciudadana debe ser entendida como el involucramiento de la comunidad en todas las etapas de un proyecto, si es necesario contar con especialistas que puedan traducir un proyecto de ingeniería a modestos campesinos, significa poseer un enlace permanente entre empresa y comunidad, considerar los temores que pueda generar el proyecto, e incluso incorporar proposiciones que haga la comunidad. Esta situación va en directo beneficio de la gente y del proyecto mismo, ya que existiría un involucramiento empresa-comunidad desde las primeras etapas de un proyecto y favorece la generación de una alianza estratégica. Otro aspecto favorecido con una visión

más “participativa” de la participación se refiere a la posibilidad de relevar el capital social que existe en la comunidad para la implementación del proyecto.

Avanzar en ésta dirección nos acerca a conceptos como el de Justicia Ambiental que en los Estados Unidos se relaciona con las metas del desarrollo sostenible. El hecho que se destaca es que comunidades minoritarias y/o de bajos ingresos están expuestas de forma desproporcionada a riesgos y daños ambientales por lo que la institucionalidad ambiental (EPA, Environmental Program Agency) ha incorporado este concepto en sus políticas y programas.

Por Justicia Ambiental se entiende “El trato justo, equitativo y la participación significativa de todas las personas, independiente de su raza, origen étnico, cultura, nivel económico o educativo, en la implementación y la ejecución de leyes, regulaciones y políticas ambientales. Trato justo significa que ningún grupo de personas sufran una carga desproporcionada de consecuencias ambientales resultado de operaciones industriales, municipales, comerciales y/o de la ejecución de programas y políticas federales, estatales, locales o tribales”¹³.

Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y Participación Ciudadana en la Región de Los Lagos

El ámbito de la evaluación de impacto ambiental, una de las “buenas prácticas” que pueden relevarse la constituyó la evaluación ambiental que se hizo del proyecto “Planta de Harina de Pescado, Tripesca de Corral”. Este caso es relevante debido a que el proponente aceptó someter su proyecto a una participación ciudadana temprana o anticipada. Esto permitió que la comunidad de Corral conociera el proyecto antes de su ingreso al sistema de evaluación de impacto ambiental. La comunidad le representó al proponente sus preocupaciones ambientales y sociales.

Posteriormente, durante la fase formal de participación ciudadana, con el proyecto sometido a evaluación se realizó una nueva jornada con la comunidad y el proponente en donde se analizó la forma en que el titular del proyecto abordó cada uno de los temas de preocupación ciudadana. Finalmente, en un nuevo hito importante, el titular se comprometió formalmente a realizar, con

13. Exposición realizada por el Sr. Barry Hill, director de la Oficina de Justicia Ambiental de la EPA, en FLACSO-Chile, 1999.

CONAMA Xª Región, unaparticipación ciudadana durante el funcionamiento del proyecto. Este caso, desde luego debe ser considerado dentro de las excepciones a nivel nacional y su mayor significación radica en que establece una práctica fundada en una apreciación correcta, desde nuestro punto de vista, respecto a la participación ciudadana.

Otro caso donde se registra un proceso de participación ciudadana en lo relacionado con el sistema de evaluación de impacto ambiental ocurrió con el ingreso a evaluación el proyecto Cascada Chile. A esta jornada de participación concurren cerca de 250 personas. Se realizaron actividades de informativas a la comunidad entre la CONAMA regional y el sector empresarial, comunidad de Ilque y Huelmo, con ONGs regionales y personas naturales opositoras al proyecto. De acuerdo a lo registrado en CONAMA estas reuniones tuvieron por objetivo informar a la gente sobre los alcances de la Ley 19300 y la participación ciudadana en el contexto del sistema de evaluación de impacto ambiental.

En el Plan de descontaminación del Río Damas, CONAMA regional y el Departamento de Planes y Normas acordaron incorporar en los Términos de Referencia la obligación del equipo consultor de realizar informes a la comunidad de modo que la gente sepa los avances que experimentaba el estudio. Con el desarrollo de los primeros informes se vio la necesidad de realizar una jornada especial de capacitación a la comunidad para lograr de su parte una mejor comprensión de los contenidos técnicos que contenían los informes de los especialistas. La capacitación a la comunidad es vital si quiere una Participación Ciudadana significativa y no sólo simbólica o por cumplir con la normativa.

Respecto a los programas especiales la CONAMA regional posee un programa de coordinación de los servicios públicos con competencia ambiental, para responder adecuada y oportunamente a las denuncias interpuestas por la ciudadanía . Este aspecto es fundamental para evitar la duplicidad de funciones que aquejan a servicios que, por su naturaleza, son transversales y multisectoriales. COREMA ha recepcionado múltiples denuncias que competen a varios servicios, siendo las más recurrentes aquellas relacionadas con disposición de residuos sólidos y líquidos, contaminación acústica y atmosférica.

En ésta dirección Comisión Regional del Medio Ambiente (COREMA) ha iniciado un trabajo tendiente a definir una política ambiental regional y que en su

formulación convoque la opinión de diferentes sectores de la sociedad de la región . En el ámbito de las relaciones de CONAMA con otras instituciones de la región ésta ha desarrollado vínculos con los sectores productivo relevantes como es el caso de La Cámara Chilena de la Construcción, La Asociación de Productores de Salmones y Truchas y la Corporación de la Madera.

Otra práctica relevante la constituye el Programa de Forestación con especies nativas que desde 1996 están desarrollando en conjunto el Gobierno Regional, municipios de la región y donde además participan diversas organizaciones de base como juntas de vecinos, colegios y boys scout.

Orientaciones para la acción

Dentro de los desafíos de la institucionalidad ambiental regional está la agilización del tratamiento de los proyectos ingresados al sistema de evaluación de impacto ambiental desarrollar los planes de contaminación, fortalecer las bibliotecas de las principales ciudades de la región, fortalecer una política ambiental regional y la generación de instancias de colaboración con la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), ONGs regionales, sectores empresariales y universidades, junto con la promoción sistemática de la participación de la comunidad en la temática ambiental.

Más allá de los desafíos incorporados actualmente en la institucionalidad ambiental regional quisiéramos desarrollar algunas orientaciones estratégicas para la gestión ambiental. Retomando la visión ecosocial debemos señalar la importancia que le corresponde al sector privado en estas materias. Un elemento central en este sentido se refiere al establecimiento de relaciones fluidas y permanentes con las autoridades y con la comunidad local donde se adscribe un proyecto. Otra dimensión de fundamental importancia se refiere a la participación que le corresponde a un determinado proyecto en el ámbito educacional. Una inversión privada de envergadura no puede esperar a priori un posicionamiento favorable de la comunidad si no destina esfuerzos en comunicar adecuadamente su proyecto.

Otra práctica destacable se refiere a la generación de instancias de cooperación a la comunidad para favorecer su desarrollo. Esto es entendido por algunas empresas como ayuda asistencial del tipo donación de camisetas al club de fútbol de la comuna. Desde nuestra perspectiva los esfuerzos se deben desplegar en iniciativas más visionarias. Un ejemplo destacable, en este sentido, es la Corporación de Desarrollo Productivo que se implementó en la segunda región con la concurrencia del Gobierno Regional y las principales empresas de la región. Uno de sus objetivos centrales dicen relación con la vinculación de la Estrategia de Desarrollo Regional con las grandes empresas y universidades en función de darle direccionalidad a los esfuerzos públicos y privados. Es una iniciativa de gran relevancia para el desarrollo regional en el largo plazo en tanto busca reforzar las capacidades de la pequeña y mediana empresa asociada

a la industria minera, capacidades que quedan instaladas y pasan a formar parte del capital humano de la región. La incorporación del concepto de asociatividad productiva y la implementación de medidas para su fomento son vistas como una iniciativa importante para las posibilidades competitivas y de retención de recursos por parte de la PYME regional. La composición de la Corporación se puede asociar a lo que se denomina “cumbre estratégica”, en tanto convoca a los principales actores regionales vinculados al desarrollo. Dentro de sus líneas de acción están identificar y promover nuevos proyectos productivos que contribuyan a la diversificación de la base productiva regional; realizar o promover estudios técnicos de relevancia regional, tales como planes de desarrollo comunales y programas de integración económica con los países vecinos; colaborar con otras instituciones, tanto públicas como privadas, en la formulación y ejecución de planes, proyectos y programas de desarrollo regional; fomentar el encadenamiento productivo entre las grandes empresas demandantes y las pequeñas y medianas empresas regionales, mediante el desarrollo de proveedores locales.

Una valiosa relación entre las empresas y universidades o institutos de investigación, puede ser considerada como una buena práctica. En gran medida, los juicios a la empresas productivas como ‘industria sucia’ o ‘depredadora del medio ambiente’ se derivan de la falta de una estrategia comunicacional y de integración con la comunidad local, incorporando sus intereses. Para enfrentar tales estereotipos (a veces justos y a veces no) es importante destinar recursos para investigar los efectos de su actividad. Así mismo, para las universidades, ésta buena práctica de las empresas constituye una buena fuente de financiamiento de investigaciones, no tan sólo en el ámbito de la ciencia dura o básica, sino también aplicada al desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

- CIPMA, Mercosur y Medioambiente, 1998.
- CLAEH, **La construcción social de las regiones: una tarea para todos**. Sergio Boisier, 1989. Colección Estrategia, **Informe sobre Chile**, 1999.
- Comisión Nacional del Medioambiente (CONAMA), **Perfil Ambiental de Chile**, 1994.
- Comisión Nacional del Medioambiente (CONAMA), sitio web, [http:// www.conama.cl](http://www.conama.cl)
- Departamento de Información, Ministerio Secretaría General de Gobierno - Ministerio de Planificación y Cooperación “**Estudios Cualitativos de Opinión Ciudadana en las regiones IV, V y X**”, Documentos de trabajo, 1996.
- Ministerio de Economía, **Resultados del Informe de Competitividad Regional**, 1997.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), **Desarrollo Humano en Chile**, 1996.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), **Índice de Desarrollo Humano en Chile 1990-1998**, SERIE Temas de Desarrollo Sustentable, N°3, 1999.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Desarrollo Humano en Chile, **Las paradojas de la modernización**, 1998.
- PROSPEL, **Anuario de políticas Exteriores Latinoamericanas 1990-1991**. Heraldo Muñoz y Daniel Asenjo «El medio ambiente en las relaciones interamericanas una aproximación inicial» 1991.