

Estrategia Nacional de Crecimiento Verde: Un Compromiso con la Ciudadanía

Nuestro país no sólo ha crecido en el ámbito económico en los últimos años, sino que también ha avanzado en su compromiso con el medio ambiente. Es así como se elaboró la Estrategia Nacional de Crecimiento Verde que conlleva mejoras institucionales y normativas que se deben continuar implementando para dar cumplimiento al mandato de garantizar un ambiente libre de contaminación y, al mismo tiempo, alcanzar el desarrollo.

Chile suscribió en 2009 la Declaración de Crecimiento Verde de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Este concepto significa “fomentar el crecimiento económico y el desarrollo, garantizando que los ecosistemas continúen proporcionando en el tiempo los servicios de los que el bienestar social depende. Con este objetivo, se debe catalizar la inversión y la innovación, que será la base de un crecimiento sostenido al generar nuevas oportunidades económicas”ⁱ.

Con el ingreso oficial a la OCDE en mayo de 2010, nuestro país reiteró su compromiso y se abocó a elaborar una Estrategia de Crecimiento Verde con el fin de “promover el crecimiento económico, y al mismo tiempo contribuir con la protección del medio ambiente, la creación de empleos verdes y la equidad social”ⁱⁱ. Su contenido se conoció recientemente, constituyendo una hoja de ruta que

permita responder a las demandas de la sociedad de mayor equilibrio entre los objetivos económicos, sociales y ambientales.

Desarrollo y Medioambiente: ¿amigos o enemigos?

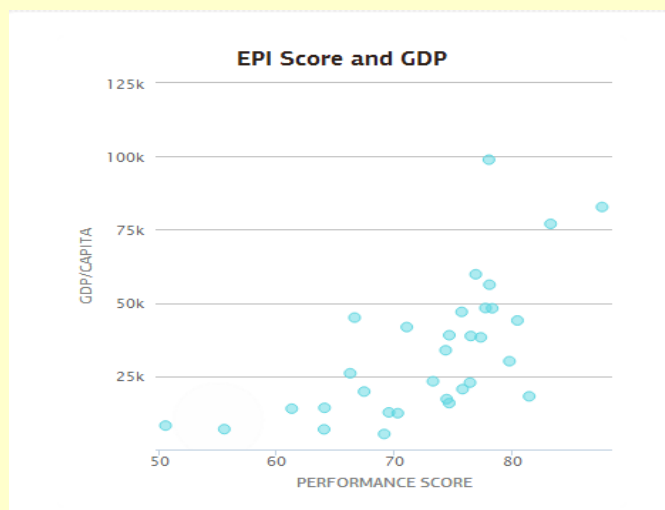
La alerta ante el deterioro que provoca la actividad humana en el medio ambiente ha ido creciendo en las últimas décadas. La inquietud por el agotamiento de los recursos naturales y los daños medioambientales que podían resultar de la creciente actividad económica dio origen en la década de los ochenta al concepto de “desarrollo sustentable”, definido como aquél que permite satisfacer las necesidades de las generaciones

presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidadesⁱⁱⁱ. Es importante destacar la relevancia que adquieren ambos conceptos; el desarrollo, que permite que los países progresen, mejore el nivel de vida de sus habitantes y se supere la pobreza; y la sustentabilidad, que dice relación con la protección del medio ambiente.

La percepción general es que en la medida que los Estados elevan su nivel de consumo y producción, aumenta su impacto en el medio ambiente. Sin embargo, también es cierto que a mayor grado de desarrollo se logra disminuir los impactos e incluso revertir tales efectos, ya sea por la maduración de las políticas medioambientales, la disponibilidad de mayores recursos destinados a la protección ambiental o los cambios en la estructura productiva o en las preferencias de la población que demanda un mejor ambiente. De hecho, la evidencia internacional indica que en la medida que aumentan los niveles de ingreso, también mejora la calidad ambiental.

Gráfico Nº 1

RELACIÓN ENTRE DESEMPEÑO AMBIENTAL Y PIB PER CÁPITA



Fuente: Environmental Performance Index 2014.

Los países en desarrollo tienen, por tanto, un desafío importante, que es promover el desarrollo como fuente principal para generar progreso y, a su vez, internalizar las externalidades que produce la actividad en el entorno (como la sobre explotación de recursos naturales, la contaminación o la destrucción del patrimonio ambiental), equilibrando de ese modo crecimiento y sustentabilidad. Lo anterior es importante, puesto que cada

vez hay mayor consenso en torno a que el bienestar social está íntimamente relacionado con la bonanza económica y el medio ambiente. Chile ha mostrado un importante crecimiento económico a lo largo de las últimas décadas, lo que ciertamente ha repercutido en su entorno. Los mayores problemas ambientales se manifiestan en contaminación atmosférica, contaminación de suelos y agua, gestión de residuos y amenazas a la biodiversidad. No obstante, su desempeño en materia ambiental es bastante positivo. De acuerdo al indicador internacional denominado *Environmental Performance Index* (EPI) 2014, elaborado por las universidades de Yale y Columbia, Chile alcanzó 69,93 puntos (de un total de 100) en 2012, alcanzando el lugar Nº 29 en un universo de 178 países, resultado que fue superior al de todos los Estados latinoamericanos y también aquellos como EE.UU. y Bélgica.

Este desempeño ambiental debiera además mejorar en el tiempo, considerando las mejoras institucionales y normativas que se han ido implementando. Lo anterior no significa, sin embargo, que no se deba seguir avanzando y perfeccionando mecanismos y procedimientos que, sin perjudicar el necesario crecimiento económico, puedan reducir el impacto ambiental al menor costo posible.

La Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley Nº19.300) aprobada en 1994 y perfeccionada en 2010 (Ley Nº20.417) sentó las primeras bases de este proceso y el espíritu inicial de la misma están plenamente vigentes. En palabras del entonces Presidente Aylwin, “la protección ambiental no puede plantearse como un dilema frente al desarrollo, sino como uno de sus elementos. Cuando hablamos de desarrollo sustentable, estamos pensando en crecimiento con equidad social y con preservación y cuidado de los recursos naturales”^{iv}. La Estrategia Nacional de Crecimiento Verde, publicada en diciembre de 2013, se enmarca precisamente en esta línea, fundamentando los cimientos y criterios para un desarrollo sustentable del país.

Estrategia de Crecimiento Verde para Chile

La Estrategia Nacional de Crecimiento Verde tiene por objeto impulsar un crecimiento económico, ambiental y socialmente sostenible. Para ello busca establecer incentivos e instituciones que aumenten el bienestar al mejorar la gestión de los recursos e impulsar la productividad.

El fortalecimiento institucional ha jugado un rol importante en esta materia. La Ley Nº20.417 creó el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, separando así las funciones de regulación y diseño de políticas de la gestión y administración de la evaluación ambiental y de la fiscalización ambiental, contribuyendo a conformar un marco institucional y regulatorio

que vele por la protección del medio ambiente y entregue mayor certeza jurídica para el desarrollo de la actividad económica^v.

La Estrategia Nacional de Crecimiento Verde formaliza el compromiso del país con un crecimiento económico sustentable, buscando “mejorar la calidad de vida de los chilenos, tanto de estas generaciones como de las futuras, a través de la generación de políticas públicas eficientes, promoviendo buenas prácticas regulatorias y mejorando la educación ambiental ciudadana. Su objetivo principal es fomentar el equilibrio entre crecimiento económico y la protección ambiental, contar con estándares mínimos de calidad y riesgo ambiental y velar por el cumplimiento de compromisos internacionales, considerando responsabilidades comunes pero diferenciadas^{vi}”.

Para lograr estos objetivos, el plan contempla tres ejes: la implementación de instrumentos de gestión ambiental, el fomento del mercado de bienes y servicios ambientales, y el seguimiento y medición de la estrategia.

En relación a la implementación de instrumentos de gestión ambiental, plantea poner en plena aplicación la legislación vigente, potenciar el uso de instrumentos económicos y otros complementarios (como acuerdos voluntarios o políticas de educación ambiental), incorporar la dimensión ambiental en otras políticas públicas sectoriales y potenciar el uso de buenas prácticas regulatorias, como la evaluación de costo-beneficio de los instrumentos de gestión ambiental disponibles y la participación activa de la ciudadanía.

Para fomentar el mercado de bienes y servicios ambientales, la Estrategia busca promover el emprendimiento verde, la eco-innovación y el cambio tecnológico para mejorar procesos productivos y fomentar la generación de empleo verdes a través de la educación, formación y capacitación de la fuerza laboral en las competencias requeridas.

Por último, en materia de seguimiento y medición, promueve el desarrollo de indicadores ambientales y la incorporación de las variables ambientales en la medición de bienestar. Con ello, busca monitorear el progreso de las líneas de acción de la estrategia en términos de ejecución y resultados.

Todo lo anterior se traduce en un conjunto de acciones propuestas y a ser cumplidas en un horizonte de corto (2014), mediano (2018) y largo (2022) plazo. Adicionalmente, se establece una estructura operativa que coordine y vincule estas acciones a través de los distintos ministerios sectoriales, la que sería dirigida por la Subsecretaría del Medio Ambiente a través de la conformación de un Comité de Consumo y Producción Sustentable. La Estrategia y el futuro programa de producción y consumo sustentable deberán ser revisados a lo menos cada cuatro años.

Tabla Nº 1

IMPLEMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Ejes	Líneas de Acción
Comando y Control	Potenciar la generación y uso de normas de emisión
	Impulsar el desarrollo de planes de Prevención y Descontaminación
	Fortalecer el desarrollo de planes de Manejo
	Fortalecer el diseño y gestión de Áreas Protegidas
	Potenciar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
Instrumentos Económicos y Complementarios	Estudiar la reformulación del impuesto específico a los combustibles
	Fomentar el uso de permisos de emisión transables
	Impulsar la Responsabilidad Extendida del Productor
	Desarrollar e implementar las Compras Públicas Sustentables
	Promover el etiquetado ambiental
	Fortalecer la educación ambiental
	Promover y ampliar Acuerdos de Producción Limpia
	Impulsar la Responsabilidad Social Empresarial
Promover y ampliar el uso de Acciones Nacionales Apropriadas y Mitigación (NAMA)	
Estrategias de Sustentabilidad Sectoriales	Impulsar las estrategias de sustentabilidad en turismo, construcción y energía
	Fortalecer la evaluación de impacto regulatorio
Buenas Prácticas Regulatorias	Implementar la Evaluación Ambiental Estratégica
	Fortalecer la coordinación interministerial
	Fortalecer la participación ciudadana

Tabla Nº 2

FOMENTO DEL MERCADO DE BIENES Y SERVICIOS AMBIENTALES

Ejes	Líneas de Acción
Emprendimiento y Eco-Innovación	Fomentar el emprendimiento en materia ambiental
	Impulsar las capacidades para la investigación e innovación medio ambiente
Empleos Verdes y Capacitación	Potenciar la creación de empleos verdes vía SENCE y Chile Valora ^{vii}
	Fomentar la capacitación apropiada en materia ambiental

Tabla Nº 3

SEGUIMIENTO Y MEDICIÓN DEL PROGRESO

Ejes	Líneas de Acción
Indicadores de Crecimiento Verde	Generar indicadores nacionales y locales
Indicadores de Comportamiento Amb. de la Ciudadanía	Desarrollar instrumentos de medición del desempeño de la ciudadanía
Indicadores de Bienestar	Elaborar cuentas ambientales
	Potenciar el uso de indicadores socioeconómicos

Comentarios

Chile ha mostrado importantes logros en el ámbito económico, con innegables resultados en términos de calidad de vida y superación de la pobreza, lo que nos acerca hoy a los niveles de ingreso per cápita de los denominados países desarrollados. En este proceso los temas ambientales han ido adquiriendo creciente relevancia; la propia Constitución establece el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación y la ciudadanía aboga con fuerza por su defensa, lo que condiciona al Estado a actuar de modo de cumplir con el mandato.

Lo anterior obliga a diseñar mecanismos e incentivos que permitan alcanzar el necesario equilibrio entre lo económico, ambiental y social, bases que condicionan el desarrollo sustentable. Excesivo celo en lo ambiental puede devenir en costos económicos elevados que empeoran las condiciones sociales de un país. Buenas políticas, en cambio, pueden significar más protección del medio ambiente junto a ganancias sociales (por ej. menos enfermedades) y oportunidades de negocio para sus ciudadanos (por ej. desarrollo de proyectos de energía renovable no convencional). Los principios en los que se basa la Estrategia; a saber, prevención, “el que contamina paga”, eficiencia, gradualismo y realismo, son sin duda esenciales para lograr los objetivos buscados al menor costo posible.

Con la Estrategia presentada, Chile ha adherido al concepto de Crecimiento Verde que promueve la OCDE. Éste se diferencia de la llamada Economía Verde, que eventualmente propicia la moderación del crecimiento para evitar posibles daños ambientales, aún a costa del desarrollo socioeconómico del país. El Crecimiento Verde, en cambio, promueve el desarrollo como fuente principal para generar progreso con el debido resguardo del medio ambiente, teniendo presente que perpetuar la pobreza sería el mayor daño intergeneracional posible. En este sentido, nos encaminamos por la línea correcta.

Otro aspecto positivo es que la Estrategia supone avanzar hacia el desarrollo sustentable con la mejor regulación posible para cumplir con lo que la ley y los acuerdos internacionales le exigen. Se trata, por tanto, de generar un ambiente de desarrollo con exigencias factibles de cumplir, dando la libertad para que el sector privado emprenda y explote las oportunidades dentro de un marco de protección medioambiental bien definida. Este camino difiere de aquel que promueve intervenciones directas del Estado en la actividad económica, con apuestas a favor de sectores o tecnologías para alcanzar los objetivos de una manera que, generalmente, es menos eficiente.

La Estrategia busca además ampliar los instrumentos de gestión ambiental desde el uso tradicional de herramientas de comando y control^{viii} a la de instrumentos económicos^{ix} que sean más eficientes y efectivos, y ampliar el mercado de bienes y servicios ambientales que resulta de la estrategia de desarrollo sustentable. A ello se suma la generación de indicadores de seguimiento y monitoreo que estarán a disposición de la ciudadanía para garantizar una participación efectiva en este proceso.

Conclusiones

La Estrategia de Crecimiento Verde constituye un importante esfuerzo por sistematizar los instrumentos existentes de gestión ambiental y de incentivos para la creación de mercados de bienes y servicios ambientales. A ello se suma el compromiso de desarrollar nuevos mecanismos que apuntan a promover un crecimiento sostenido y amigable con el medio ambiente. Las líneas de acción que se plantean son consistentes con el rol que cabe al Estado de dar cumplimiento a la garantía constitucional de vivir en un ambiente libre de contaminación y del compromiso que ha adquirido el país en materia de desarrollo sustentable. En consecuencia, tanto los principios y líneas de acción propuestas contribuyen positivamente al desarrollo sustentable que se ha formulado el país.

En breve...

- En mayo de 2010 nuestro país ingresó oficialmente a la OCDE. Con ello se comprometió a elaborar una Estrategia de Crecimiento Verde que busca promover el desarrollo económico y, al mismo tiempo, contribuir con la protección del medio ambiente, la creación de empleos verdes y la equidad social.
- Chile no sólo ha crecido en el ámbito económico en el último tiempo, sino que también ha sido capaz de mejorar su desempeño en materia ambiental. Según el indicador internacional EPI 2014 es el mejor país de Latinoamérica en esta materia e incluso supera a Estados Unidos y Bélgica.
- Los planteamientos de la Estrategia de Crecimiento Verde reafirman el compromiso de Chile de continuar promoviendo el desarrollo con el debido resguardo del medio ambiente, para lo cual promueve una serie de acciones que permitirán cumplir el compromiso adquirido con la ciudadanía.

ⁱ OCDE (2011) Evaluación de Medio Término 2011. *OECD Environmental Performance Review, Chile 2005*.

ⁱⁱ Estrategia Nacional de Crecimiento Verde, Gobierno de Chile, diciembre 2013, pág.9.

ⁱⁱⁱ Informe *Brundtland* (1987), ONU.

^{iv} Mensaje Presidencial en Historia de la Ley Nº 19.300 Bases del Medio Ambiente (marzo 1994), Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

^v Se creó también el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y los Tribunales Ambientales, quedando aún pendiente la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas.

^{vi} Estrategia Nacional de Crecimiento Verde, op. cit., pág. 22.

^{vii} A nivel mundial la implementación de instrumentos de gestión ambiental y la mayor demanda por productos amigables con el medio ambiente ha impulsado la creación de nuevos empleos.

^{viii} Los instrumentos de comando y control consistente en que el regulador especifica los pasos que los regulados han de seguir para solucionar el problema ambiental. Las formas más usadas son estándares tecnológicos y estándares de desempeño.

^{ix} Los instrumentos económicos son medidas económicas o fiscales que buscan incentivar el comportamiento relacionado con el medio ambiente, entregando libertad y flexibilidad a los agentes económicos para lograr las metas, minimizando los costos de la protección ambiental. Los instrumentos más usados son impuestos por contaminación, permisos transables, cargos por incumplimiento, bonos por desempeño, etc.