

***PROPUESTA***

## I. PRINCIPIOS GENERALES

Los antecedentes desarrollados en el documento técnico orientan algunos principios básicos (normativos) para la constitución de la propuesta. Estos son tres:

- (i) Inclusión del mecanismo de compensación como parte de un sistema de incentivos.
- (ii) Focalización de la proposición de soluciones sobre *procesos*<sup>a</sup> (permitiendo que definiciones instrumentales tengan un papel en ciertos temas específicos).
- (iii) Enfoque de la solución desde la perspectiva de la *gobernanza del proceso*<sup>b</sup>

El primer principio enfrenta dos problemas identificados: la asimetría percibida entre aquel sector que recibe los residuos y aquel que no lo recibe, y la dificultad (práctica y conceptual) de estimar el monto del impacto negativo asociado al proyecto. En ese marco, la concentración en una “compensación” (en el sentido de una búsqueda de equivalencia), puede dificultar la obtención de resultados aceptables para las partes de forma innecesaria.

El segundo principio general busca que los incentivos sean un instrumento coherente dentro de las etapas de instalación de actividades “no deseadas”, tomando en cuenta la existencia de otro procedimiento significativo en la forma de la evaluación ambiental, con el cual este debe vincularse. Al mismo tiempo, al reconocer la importancia del proceso, se enfrenta la sensibilidad ciudadana frente a la “justicia” y permite que se pueda considerar la compensación como una parte del funcionamiento adecuado de la definición de la ubicación en el que los ciudadanos tienen una participación y que no es meramente un “soborno”.

La observación del debate internacional, apoyada en las entrevistas realizadas, mostró la importancia de ampliar el ámbito de análisis incorporando a las compensaciones como una parte de un conjunto de posibles mecanismos de incentivo a la comunidad frente a un proyecto no deseado por ésta. El problema fundamental es responder a una diversidad de agentes, así como a una gama variada de problemas (de naturaleza muy distinta en cada caso) generados por la instalación de proyectos no deseados en ciertos lugares del territorio.

Al focalizar la proposición sobre un proceso institucional, estableciendo que sea éste el que refleje de manera adecuada las exigencias de los ciudadanos e incorporando dentro de él ciertos criterios instrumentales específicos (en particular, el monto y forma de la compensación), se requiere que este proceso tenga validez para todos los actores. Por ello, se considera fundamental que estos procesos puedan ser válidos para los diferentes agentes interesados, por lo cual la gobernanza del proceso cumple un papel importante, según se refleja en el tercer principio ya mencionado.

Según se indica, no se busca la proposición de mecanismos de compensación alternativos, sino un proceso que pueda incluir variados “mecanismos” en su interior, adaptándose a las particularidades del caso específico. Por ello, la conciliación del conjunto de factores que permitan la **buena**

---

<sup>a</sup> Se entiende un proceso como un conjunto de fases sucesivas de una acción o fenómeno.

<sup>b</sup> Se define gobernanza de un proceso como los medios administrativos, financieros y sociales para llevar adelante las tareas de algún proceso.

**gobernanza** —es decir la adecuada orientación hacia los objetivos públicos del sistema— es esencial.

En consecuencia, la institucionalidad<sup>c</sup> del proceso deberá tomar en cuenta

- Focalización sobre eficiencia y equidad del proyecto
- Eficiencia del proceso
- Efectividad del proceso
- Transparencia y gestión del riesgo
- Responsabilización

En ese marco, la compensación es una parte, no exclusiva, de la gestión de los conflictos en proyectos localmente indeseables. Por ello, el procedimiento desarrollado se entiende en un sentido más amplio como una *mediación*<sup>d</sup> entre los sectores beneficiados y aquellos perjudicados. Las compensaciones pueden considerarse como uno de los elementos para la resolución del problema, pero los pagos (monetarios o no monetarios) pueden tener diferentes fundamentos (no necesariamente la “compensación” del impacto), considerándose como partes del “incentivo” o “retribución” definida.

Al enfocar el problema desde esta perspectiva, se facilita la obtención de resultados aceptables para las partes (en el entendido que el proyecto cumple con todas las exigencias legales, incluyendo las ambientales) sin intentar complejas cuantificaciones de equivalencia y que el proyecto pueda realizarse de manera adecuada y en el tiempo pertinente.

Los aspectos que deben considerarse dentro del proceso —siguiendo los términos de referencia del estudio y lo planteado recién— pueden estructurarse de la siguiente forma:

1. identificación del marco de negociación
2. función de la participación ciudadana
3. límites del mecanismo (en el tiempo, alcance y monto)
4. definición de, el o los, destinatarios de los incentivos
5. forma de implementar los incentivos
6. montos involucrados (valoración monetaria, independiente de la forma de implementación o de su metodología de cálculo)

El proceso no se puede considerar una parte del SEIA pues considera explícitamente aquellos aspectos que no se aceptan como “ambientales”. Sin embargo, el sistema propuesto está estrechamente vinculado en alguna etapa con el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, pues

---

<sup>c</sup> Se entiende como el conjunto de reglas y organizaciones formales e informales que determinan el desarrollo de algún proceso.

<sup>d</sup> Es decir, como un proceso en el cual un tercero ayuda a los participantes obtener una solución mutuamente aceptada.

considera aquellos aspectos de los incentivos que si bien no responden a razonamientos exclusivamente ambientales, forman la compensación “agregada” respecto del proyecto (es decir, todos los incentivos son resueltos en estas dos instancias).

Al desarrollar el proceso, se busca la simplicidad de estructura y aplicación para facilitar una mayor efectividad, eficiencia y transparencia. En términos de equidad, se propone que sean retribuidos más aquellos más afectados por el proyecto: por eso, es clave la distinción entre los directamente afectados y aquellos que lo son indirectamente. Dentro de la categoría de los primeros, pueden existir también diferentes grados.

Para promover la eficiencia, se intenta que no se afecte las decisiones de la empresa, para lo cual se intenta que ésta sea relativamente “neutra” en el proceso: ello implica que la retribución no sea derivada como parte de la obligación de la empresa, sino como parte de las obligaciones de aquellos que generan la externalidad con los receptores de ésta. La empresa puede, evidentemente, aplicar las políticas de “buena vecindad” (responsabilidad social) que estime pertinentes, pero no se vinculan directamente con los incentivos definidos.

El mecanismo es abierto y visible para todos los interesados, con lo cual se fomenta la transparencia para los actores involucrados. Finalmente, las decisiones tomadas son producto directo del proceso, por lo que es posible identificar a los agentes pertinentes que participan de ellas.

## II. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO PROPUESTO

El proceso se ha definido en dos grandes etapas y se organiza al nivel regional, de modo de ser coincidente con la organización que se ha propuesto para el desarrollo de estas instalaciones. El procedimiento propuesto se caracteriza por que sus resultados están sujetos a los acuerdos que puedan alcanzar las partes y no tienen definiciones previas. No obstante, el procedimiento queda explicitado con bastante precisión para que su desarrollo favorezca resultados aceptables. Por ello, se ha planteado establecer un Instructivo Presidencial que ordene las acciones de los actores regionales en la materia<sup>e</sup>, para establecer coherencia en todas las regiones y definir las etapas en todos sus aspectos centrales.

Como se indicó, el procedimiento sólo hace cargo de los aspectos “no ambientales (objetivables)” de la instalación del proyecto, por lo que se requiere que los aspectos ambientales sean considerados de manera exhaustiva y exigente, buscando que los lugares seleccionados sean no sólo de mínimo costo económico, sino también de mínimo costo ambiental. En ese sentido, es necesario establecer que el proceso de definición de lugares incluya las definiciones sobre incentivos y explicita las exigencias ambientales más significativas.

Dado lo anterior, las etapas fundamentales del proceso definido son las siguientes:

---

<sup>e</sup> Como anexo se presenta una propuesta esquemática de los contenidos que podría contener dicho instructivo presidencial. Esta propuesta de modelo de instructivo no pretende ser una descripción exhaustiva de la forma del procedimiento, ni de los detalles asociados, sino solamente una indicación de los temas que deberán incorporarse en su redacción definitiva.

- Etapa 1) Acuerdo general sobre monto, naturaleza y alcance de los incentivos y exigencias para la instalación de rellenos sanitarios u obras afines en el conjunto de comunas de la región.
- Etapa 2) Mediación para la implementación de los incentivos en el interior de una comuna en la que se defina la instalación de un relleno sanitario u obra afín.

Los elementos componentes de cada etapa son los siguientes.

### **Etapa 1:**

- Convocatoria de los alcaldes al nivel regional por parte del Intendente. Esta convocatoria tendrá por objetivo instalar un mecanismo para apoyar las decisiones del conjunto de los alcaldes involucrados en materia de instalación de rellenos sanitarios u obras afines. Dado lo anterior, en estas reuniones de trabajo se revisará tanto los avances en materia de desarrollo material de las instalaciones como de los mecanismos de decisión asociados. La convocatoria puede organizarse en función de las comunas que más probablemente desarrollarán proyectos compartidos en temas de residuos sólidos, pero la información deberá estar disponible para todas para asegurar la coherencia regional.
- Creación de un “grupo experto” para la región. Se propone que se haga una selección de tres personas a partir de un conjunto que no tenga interés personal en el proyecto o el área afectada y que se caracterice por cumplir ciertos requerimientos en cuanto a conocimiento del tema, capacidades y a trayectoria personal<sup>f</sup>. La presencia de un grupo de expertos que se dedique a todo el proceso institucional y, potencialmente, relacionado con los aspectos técnicos del problema, permitirá acumular conocimiento y homogeneizar criterios que hagan más estables los acuerdos alcanzados, en particular si el problema tiene soluciones variadas dentro de la región.
- El grupo experto elaborará un conjunto de proposiciones, que serán sometidos análisis en el grupo de alcaldes convocados por el Intendente. Las proposiciones básicas serán las siguientes:
  - Criterios para definir la localización “óptima” de los rellenos en la región. Si bien se requerirá de estudios específicos para cada región, se debería definir algunos criterios orientadores para que puedan ser discutidas claramente por los representantes locales. Estos criterios a tomar en cuenta podrían ser la población directamente afectada (en particular por el transporte de los residuos), y el valor ambiental, social o económico del área intervenida directa o indirectamente por el proyecto. Este valor debe ser definido previo a la definición de proyectos concretos. Estos criterios podrían ser sometidos a una discusión pública de manera que se identifique los aspectos que la comunidad valora de manera preferente. Se deberá poner especial atención a distinguir aquellos aspectos que son específicamente ambientales y que quedarán reflejados dentro de las resoluciones ligadas al sistema de evaluación de impacto.

---

<sup>f</sup> Deben definirse algunos aspectos formales como el universo del cual serán seleccionadas estas personas, la forma en la cual operarán y serán remunerados, el plazo de su mandato, las exigencias que deben cumplir, etc. En el marco de esta propuesta, estas definiciones formales son competencia de la Intendencia, pero deberán ser explicitadas previamente a la contratación.

- Monto total de los incentivos<sup>g</sup>. Las retribuciones totales a ser definidas hacia el grupo de afectados (definidos en un sentido amplio; normalmente, el Municipio —o Municipios— en que se instala el proyecto no deseado) definidas en función del beneficio generado para los sectores que se “libran de la externalidad”. Esta retribución se expresa en una cantidad de dinero (cota de la compensación), asociado a ciertos ámbitos específicos de gasto. La duración del incentivo debe estar vinculada a la duración del proyecto no deseado, contemplando los tiempos necesarios para el cierre definitivo. Se podría plantear —en la práctica— un “sobreprecio” en relación con los costos que se incurren en la disposición de residuos.
  - El monto total del incentivo se vincularía con los costos que pagan los municipios que aportan residuos a ser dispuestos. El objetivo es que se identifique costos de base de las actividades y se establezca un monto de entre 1% y 10%<sup>h</sup> del pago de las comunas por disposición de los residuos. Este monto es definido en proporción al gasto de los generadores de la externalidad para transferirla a otro lugar (es una aproximación al valor del servicio que provee la comunidad donde se instala el proyecto) y actúa como cota de la retribución. Este valor sería válido para todas las comunas “no receptoras” de los residuos (“beneficiadas”).
  - Como punto de referencia para focalizar el porcentaje definido, se establecerá con claridad el tipo de impactos no ambientales significativos que deben ser tomados en cuenta y eventuales atenuantes o agravantes (por ejemplo, ajustando el porcentaje según si en la comuna seleccionada existen previamente otros proyectos no deseados localmente); de este modo, implícito en la definición de los incentivos estará una valoración relativa (aunque sólo de nivel referencial) de los impactos potenciales resultantes.
  - Definición de restricciones a los incentivos. Se propondrá algunos criterios generales que los participantes consideren como adecuados para implementar los incentivos, incluyendo plazos límites, condiciones especiales, forma de pago preferente (en términos de bienes públicos), otras excepciones o exenciones.
- Se firma un acuerdo para realizar las transferencias hacia el municipio (o los municipios) seleccionados para la recepción del proyecto. En ese acuerdo también se establece los criterios generales para aplicar límites a los incentivos (si los hubiera): límites a pagos directos, ámbitos en que puede o no ser usado los recursos transferidos, etc.

## **Etapa 2:**

Esta etapa se lleva a cabo normalmente en el mismo período que el proceso de evaluación de impacto ambiental, e involucra al mismo grupo experto seleccionado al nivel regional para participar en la mediación. Todas las decisiones que se tomen e implementen en este nivel deben ser concordantes con lo planteado en la primera etapa, en particular los acuerdos firmados entre las partes.

---

<sup>g</sup> Esta proposición podría incluir algunas diferenciaciones en función de variables como densidad poblacional, existencia de otros proyectos “no deseables”, concordancia con objetivos de desarrollo regional, etc. Si bien esto podría llevar a mejores resultados finales, podría también dificultar el acuerdo entre las partes.

<sup>h</sup> El monto debe ser precisado en función de los montos absolutos resultantes.

- Interacción con el Proceso de Participación Ciudadana de CONAMA. En el proceso de participación ciudadana en los proyectos de residuos o afines en el SEIA, se incorpora al grupo experto desde el inicio. A partir de los planteamientos recogidos durante el proceso de participación ciudadana y los planteamientos establecidos por los alcaldes, el grupo definirá, en conjunto con CONAMA los límites de su acción (dado por todo aquello que queda fuera del aspecto ambiental). Se incluye la definición del área y grupo pertinente a ser considerado como receptor directo de beneficios.

Está implícito que el proyecto amerita (como regla general) tener alguna compensación cuando sus impactos son lo suficientemente importantes como para entrar al sistema de evaluación de impacto ambiental como un *estudio* de impacto y no como una *declaración*. Esta opción puede resultar compleja en algunos casos, si los impactos estrictamente ambientales son muy bajos, pero “otros” impactos son significativos (por ejemplo, impacto sobre la imagen de un sector productivo importante). Si bien normalmente, sitios con impactos significativos no ambientales, deberían no ser seleccionados, en el caso de que exista una situación en que ello es al menos localmente significativo, se debería mantener el procedimiento establecido en esta propuesta. Un elemento clave para clarificar la importancia de un impacto quedará definido cuando se fijen los criterios regionales de valor en relación con proyectos de rellenos sanitarios o similares.

- Definición de “borde”. Se establecen los alcances del proceso de mediación, fijando los límites precisos de lo que se tomará en cuenta. Esto se definirá en un acuerdo entre el grupo Experto, validado por el Intendente (quien además participa en la COREMA) y la Comisión Nacional del Medio Ambiente, basándose en la “Guía de Criterios para Evaluar la Alteración Significativa de los Sistemas de Vida y Costumbres de Grupos Humanos en Proyectos o Actividades que Ingresen al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, de la CONAMA, y tomando como referencia los resultados del proceso de participación ciudadana.
- Caracterizar Niveles de la Mediación. Las retribuciones específicas a ser definidas para el grupo de afectados directos. Esta retribución se define como una proporción del total correspondiente a los afectados y normalmente se expresa en bienes públicos o en ciertos derechos especiales. Esta debe definirse en proporción al impacto y debe considerar los problemas específicos de cada uno de los afectados. Esta retribución puede ser en bienes públicos o monetaria (en términos de descuentos en algunos costos), en función de la naturaleza y tipo del impacto y de la retribución. Dado este esquema, la retribución al grupo de afectados indirectos es residual. Se propone que se debe enfatizar la utilización de bienes públicos y, en particular, que los incentivos se orienten a impactos de largo plazo para la comunidad, de acuerdo con algunos criterios orientadores como pueden ser los planos de desarrollo regional.
- Definición de estructura y monto de compensaciones. El grupo de expertos define la forma precisa en que se debería pagar las compensaciones (quienes, cuándo). Se elabora entonces un contrato detallado entre Municipios “receptores” y “emisores” que establezca las características de la transferencia. Se deberá establecer los mecanismos de garantía de las transferencias para que los Municipios no se vean enfrentados a costos “ciertos”, pero beneficios inciertos.
- Documento de Seguimiento. Los resultados del proceso de mediación quedan expresados en un documento de conclusión que es el registro de las acciones convenidas. Este documento es registrado en la Municipalidad (debe ser expuesto de manera pública con la más amplia difusión), la cual es responsable de la implementación de lo establecido.