

## **4. RECOMENDACIONES Y PROPOSICIÓN DE SOLUCIONES**

---

En este capítulo se presentan algunas propuestas y recomendaciones encaminadas a la solución de algunos de los problemas detectados en el estudio. Proposiciones que tal como su nombre lo indica, no pretenden constituirse en únicas sino por el contrario, trata de orientar hacia distintas acciones que puedan ser puestas en práctica por las instancias correspondientes.

### **4.1 Oportunidades**

En la situación actual, de acuerdo a lo visto en los capítulos anteriores, existen importantes oportunidades a considerar en el desarrollo del sector residuos sólidos.

Entre las oportunidades que actualmente se presentan, no cabe la menor duda que la de mayor relevancia corresponde a la reciente aprobación por parte del Consejo Interministerial de Desarrollo Productivo de una Política de Gestión de los Residuos Sólidos Domiciliarios (PGRSD).

En efecto, esta política nacional significa una excelente oportunidad para el sector residuos sólidos en Chile; pues se podría ordenar técnica y legalmente el sector y convertir el servicio de aseo urbano en sustentable ambiental, financiera e institucionalmente.

En este contexto, por tanto, el presente estudio puede constituirse en un real aporte en la implantación de esta política, por ejemplo, mucho de lo analizado y propuesto puede ser utilizado para apoyar el plan de acción de corto plazo de la política.

Otras oportunidades interesantes de tener en cuenta, se relacionan con :

- Propuestas sobre plan de manejo de los residuos sólidos domiciliarios en las ciudades iguales o mayores a 100.000 habitantes que ya existen..
- La vigencia del Código Sanitario en lo normativo, y la presencia fiscalizadora, controladora y de supervisión de los servicios de salud a lo largo del país, ha mantenido el avance relativo del sector Desde el punto de vista sanitario-ambiental.

La información epidemiológica e higiénico-sanitaria que existe como para iniciar estudios en relación al manejo de los residuos sólidos domésticos y los riesgos ambientales y a la salud de las personas.

- La plena vigencia de la Ley 19.300 con la publicación del reglamento relativo al SEIA (Decreto N°30 del 3 de abril de 1997), significa que todos los proyectos de disposición final, ya sean privados o públicos, deben presentar un estudio o una declaración de impacto ambiental. En otras palabras, todos los futuros proyectos serán evaluados en sus bondades ambientales y de riesgo a la salud de las personas, con lo cual se evitarán las malas experiencias pasadas.

- La Ley de Rentas Municipales (Ley N°19.388/95), implica una mayor participación de los municipios en el cálculo y cobro de la tarifa de aseo. Es también destacable el mejoramiento al sistema de tarificación en los siguientes aspectos: permitir una tarificación diferenciada por volumen (sin embargo, se debería atender al valor máximo aceptable para el cargo básico de 200 Lt, el cual se considera muy alto), cobro de derecho de aseo a los sitios eriazos, posibilidad de cobro diferenciado por frecuencia del servicio.

La oportunidad no sólo está en la acción directa asociada a lo señalado, sino en que todo ello brinda la oportunidad a la municipalidad de poder aumentar los flujos financieros para el sector, reduciendo de inmediato los déficits actuales de desarrollar el mercado del servicio de aseo, y quizás un aspecto muy relevante, el que la municipalidad debe establecer una gestión moderna para alcanzar estos logros de un modo sustentable. Desde otra óptica, la aplicación de la citada ley ofrece la oportunidad que al tener mejor identificado y desarrollado el mercado del servicio, éste pueda ser licitado a los agentes privados, incorporando a la prestación el cobro de las tarifas.

- La facultad de asociación de los municipios entrega una herramienta para optimizar la gestión en el sector, especialmente en los procesos de licitación, cobranza, capacitación en distintas áreas del sector, etc.
- El proceso de apertura al sector de otros fondos, es factible y depende de una decisión política del poder Ejecutivo. De esta manera, se podrían realizar inversiones destinadas a lograr una participación compartida con el sector privado, lo cual permitiría, entre otros beneficios, comparar costo de operación en actividades similares. Por otro lado, esta apertura ayudaría a las municipalidades pequeñas a mejorar significativamente la cobertura y calidad de la disposición final.
- Las facultades privativas del municipio sobre sus recursos propios, entrega la posibilidad a éste para asignar recursos a campañas permanentes de información respecto a los proyectos y gastos del sector, de manera que el usuario tenga una adecuada información y modifique su percepción indolente o negativa del sector, por una positiva, que fomente una actitud proactiva.
- El simple, pero importante factor de reconocimiento del nivel central, de no acceder al pedido de las municipalidades a más recursos financieros para cubrir un permanente déficit del servicio y abocarse a mejorar la ineficiente gestión del nivel local, ofrece una oportunidad de desarrollo de esa capacidad de gerenciar con eficiencia.

Esta coyuntura, en principio aparentemente desfavorable para el nivel local, no debe dejar de aprovecharse pues la PGRSD traería consigo el compromiso del Gobierno Central de apoyar tal desarrollo, lo que permitirá a las municipalidades liberar fondos para otras prioridades entregadas a su administración, como son salud y educación.

- La búsqueda de una sustentabilidad financiera del servicio por parte de las municipalidades, en cumplimiento de la nueva política, en el mediano plazo trae consigo aparejado el alcanzar la autocalidad de gestión del nivel local responsable de su prestación, meta en la que el Nivel Central debe comprometer su apoyo.

Esta meta abre, a su vez, la necesidad de contar con programas de asistencia técnica y de desarrollo de los recursos humanos necesarios a través de mecanismos permanentes.

- La existencia de un recurso institucional como la Asociación Chilena de Municipalidades, abre una oportunidad valiosa pues no sólo representa a los responsables del servicio en las comunas, sino que su accionar permitiría canalizar sus experiencias y opiniones de toda naturaleza, amplificando la acción que se concerte entre las partes y manteniendo su continuidad.

## 4.2 Proposición de soluciones

### 4.2.1 *Fortalecimiento de la capacidad de fiscalización y vigilancia*

Este punto tiene varios aspectos importantes a desarrollar; tales como mejorar la capacidad técnica, la sanitario-ambiental y la de gestión integral.

#### i) *Desde el punto de vista técnico y sanitario-ambiental*

El efectivo fortalecimiento de la fiscalización requiere del establecimiento de la normativa técnica relativa a los residuos sólidos industriales y a los residuos sólidos hospitalarios (a la fecha están ambas en desarrollo en el MINSAL).

En el caso de los residuos sólidos hospitalarios, es también importante aplicar un programa que involucre a las instituciones de atención a la salud (privadas o públicas), a las empresas operadoras, a las autoridades sanitarias y a las ambientales. La responsabilidad institucional de los centros de salud en el manejo intrahospitalario requiere de la preparación de personal (calificación), divulgación interna y conciencia por parte del personal involucrado de los riesgos de estos residuos.

Simultáneamente, se requiere continuar desarrollando la información y la capacidad de análisis rápido y oportuno que facilite las acciones de vigilancia y control. La incorporación del análisis epidemiológico de las principales enfermedades transmisibles asociadas al saneamiento ambiental, son una herramienta de trabajo vital para sustentar o validar acciones de control sanitario que fortalezcan el trabajo de salud ambiental del MINSAL.

Como en las empresas de recolección de residuos sólidos ocurre la más alta tasa de accidentabilidad dentro del grupo de empresas consideradas como peligrosas, es necesario

desarrollar un programa dirigido a fortalecer la atención de la salud del trabajador. Este programa debe ser jerarquizado y controlado por el ministerio de salud, con participación de las mutuales y de las empresas operadoras. Debe incluir capacitación, calificación de los trabajadores en puestos de alto riesgo, medios de protección para los trabajadores, uso sistemático de los mismos, condiciones de trabajo seguras según se establece para cada puesto de trabajo, etc. Evaluar, en el contexto de grupo de alto riesgo, los cumplimientos e incumplimientos que se produzcan con la periodicidad que decida el órgano controlador.

ii) *Gestión*

Existiendo problemas en la fiscalización de la participación privada, ésta se torna mayormente problemática cuando es el propio municipio el que presta el servicio en forma directa; situación en la que se constituye en juez y parte. En este punto se estima que el Gobierno Regional tiene un rol relevante.

Al respecto, es interesante manejar la idea de realizar en forma permanente auditorías técnicas y financieras. El aspecto financiero es crucial de cara al constante déficit del sector. En el aspecto técnico, a su vez, resulta fundamental la realización de auditorías técnicas integrales a los sitios de disposición final, en especial en aquellos que no han presentado proyectos de ingeniería.

4.2.2 *Utilización de la normativa jurídica vigente*

En el contexto del actual arreglo normativo jurídico, es posible considerar algunas propuestas de soluciones de corto plazo, es decir en forma inmediata. Sin embargo, dadas las características de la normativa actual, ya analizadas en capítulos anteriores, es necesario realizar un ordenamiento de ésta; labor si bien urgente, requerirá de mayor plazo para su desarrollo, por lo cual se incorpora un perfil de proyecto, el cual debería constituir un proyecto urgente a ser considerado por la Comisión Técnica de Corto Plazo de la PGRSD.

Se sugiere explorar, labor que por cierto le correspondería a la ACHIDEM, la factibilidad de incluir algunas observaciones al actual proyecto en trámite legislativo sobre reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Por otro lado, es totalmente factible desarrollar un conjunto de acciones en el marco de las normas jurídicas vigentes por parte de las municipalidades. Para estos efectos distinguiremos entre :

a) *Uso de potestad normativa*

– De los municipios:

De acuerdo con su autonomía, pueden dictar según se analizó anteriormente, ordenanzas, reglamentos, decretos alcaldicios, para regular variadas materias con incidencia en

gestión de residuos.

- De Ministerios y Servicios dependientes:  
Pueden actuar a través de Decretos y Resoluciones, respectivamente, con cierta independencia del poder central.

En este sentido es importante el establecimiento, a corto plazo, de una normativa técnica relativa a los residuos peligrosos hospitalarios e industriales.

- De los Gobiernos Regionales :  
Pueden dictar reglamentos, resoluciones e instrucciones de ámbito regional.

b) Acciones de coordinación.

- Entre municipios, entre éstos y servicios públicos.
- Entre Intendente (como Presidente del Consejo Regional) y los servicios públicos.
- Entre ministerios, servicios públicos, gobiernos regionales y municipalidades en formulación de planes y ejecución de programas vinculados a la dotación de infraestructura social básica y equipamiento urbano.
- Acción del Consejo Coordinador Regional de Acción Municipal (Art. 91 de la Ley Org. Const. de Gobierno y Adm. Reg.)

c) Las municipalidades pueden celebrar convenios o contratos con otros órganos de la administración del Estado, previa licitación, con personas naturales o jurídicas privadas.

d) Las municipalidades pueden establecer derechos por los servicios, permisos, concesiones y tributos dentro del marco legal respectivo.

e) Ordenamiento territorial

Una serie de normas pueden utilizarse con el objeto de limitar, condicionar, o resguardar ciertas áreas frente a la alternativa de ocupar terrenos para lugar de disposición final de residuos. Entre ellas pueden citarse:

- Planos reguladores comunales e intercomunales.  
Resoluciones sobre ubicación de basurales (Res. N°7.539 y Res. N°2.444).
- Declaración de zonas de edificación restringida (zonas de exclusión).
- Plan Regulador Metropolitano (Santiago).
- SEIA y los permisos ambientales sectoriales.
- Prohibición de la instalación de rellenos sanitarios en las clases de uso I, II y III.

f) Procedimiento para obtener autorización de cambio de uso de suelo agrícola.

g) Utilización de los plebiscitos comunales.

#### 4.2.3 *Educación y difusión*

A lo largo del estudio, al analizar sus diferentes componentes, se ha coincidido en la necesidad de educar e informar sistemáticamente a la comunidad generadora de residuos sólidos y usuaria del servicio municipal.

Los ciudadanos deben ser concientizados, en su papel de generadores de residuos, en la relevancia socioeconómica involucrada en el manejo de los residuos domiciliarios.

Mientras que los consumidores pueden ser motivados a minimizar residuos a través de campañas de educación tendientes a modificar conductas y hábitos de consumo, cuestión suficientemente compleja y que indudablemente requiere de una labor de largo plazo. Estas acciones de información podrían ser acompañadas por la modificación de la modalidad de cobranza (sistemas tarifarios diferenciados según cantidad generada). Para ello, se propone aplicar las siguientes medidas :

- Promover un sistema de separación de los residuos en el origen para reciclar.
- Instaurar un sistema tarifario de residuos diferenciado según cantidad generada, que establezca como uno de sus objetivos la minimización.
- Incentivar el consumo de envases y productos elaborados con material reciclado y/o reciclable.

Además, se debería incentivar también a los productores. Éstos pueden ser incentivados mediante beneficios económicos directos, tales como estímulos tributarios, o indirectos, a través de sellos ecológicos, mercadeo verde, prestigio, etc. Los métodos propuestos para incentivar a los productores son :

- Implementar un sistema de estímulos tributarios tendiente a disminuir el uso de envoltorios (promoviendo el uso del empaque estrictamente necesario).
- Incentivar la incorporación de la minimización en el diseño de productos de consumo domiciliario.
- Regular el uso de conceptos vinculados al reciclaje de los productos.

El programa de educación y difusión, cuyos resultados efectivos son de largo plazo, debe dirigirse a toda la sociedad, productores y consumidores, con énfasis en el reciclaje. El programa debe mostrar ejemplos prácticos, basados en la experiencia nacional e internacional.

- Cambiar la percepción negativa del manejo de los residuos sólidos hacia una oportunidad para involucrarse en un objetivo nacional de mejorar la calidad de vida y el hábitat.
- Fomentar el ecoetiquetado que permita a los consumidores identificar los productos con menor impacto ambiental.

- Incorporar en los programas educativos los conceptos de minimización, reciclaje, reutilización y responsabilidad ciudadana.
- Implementar en cada comuna los acuerdos de la Agenda 21, en lo que dice relación a la gestión integral de los residuos sólidos y la participación ciudadana, para promover una relación cooperativa entre autoridades municipales y vecinos.
- Controlar el cumplimiento de la letra y el espíritu de la Ley de Bases del Medio Ambiente y de los Planes Reguladores con respecto a la participación ciudadana en relación a la zonificación urbana y a los proyectos de disposición final de residuos sólidos.

#### 4.2.4 *Tema tarifario*

A pesar de la existencia de una legislación para el establecimiento de una tarifa para el servicio, esto no resuelve el tema del pretendido autofinanciamiento del sector, porque en la modalidad de cálculo de la tarifa está implícito el déficit, el cual depende de las exenciones que se otorguen. Es decir, mientras existan exenciones existirá déficit en el sector, aún cuando se consiga que los usuarios no exentos cancelen la tarifa por la prestación del servicio.

En este sentido y considerando que los municipios ofrecen otros bienes a su comunidad como: alumbrado público, parques y lugares de esparcimiento, limpieza de calles, etc.; se estima conveniente analizar la modificación del sistema actual de impuesto, estableciendo un límite menor de exención del impuesto territorial, reevaluando las propiedades para que reflejen mejor los precios de mercado. Cabe señalar, que la mayor valoración de una vivienda resulta en muchos casos, de obras de infraestructura pública que los no contribuyentes reciben en forma gratuita; la idea es incorporar un mayor número de propiedades al sistema de impuesto territorial y no necesariamente producir un aumento real en los impuestos.

Esta alternativa debe ir acompañada de la mantención del sistema de cobro por el servicio de aseo, reforzado por la normativa ambiental vigente en el país que señala “el que contamina paga”. Sin embargo, para el éxito de este esquema, es necesario enfrentar dos situaciones :

- El primer gran problema de este esquema, radica en la forma de hacer efectivo el pago de aquellos que están exentos de impuesto territorial.

Esto se debería hacer como un proceso gradual, que incluya campañas de información a los usuarios, en las cuales se especifique el costo que representa el servicio; los beneficios evidentes del servicio de aseo para la comunidad, la conveniencia para la propia comunidad local de que el municipio puede concretar los planes y programas dirigidos a favorecer la comuna, etc.

Aplicar un esquema de cobranza, el cual unido a una amplia campaña de información, recoja la opinión de los usuarios en cuanto a la frecuencia del cobro, facilidades para efectuar el pago, incentivos de incorporación a programas sociales a quienes cancelen oportunamente, otros.

- El otro problema radica en que el sistema no se puede autofinanciar por la estructura tarifaria existente. En este sentido, se recomienda estudiar integralmente la factibilidad de tener una tarifa variable y creciente, considerando la diversidad cultural y socioeconómica del país como por ejemplo, frecuencia y cantidad de residuos. De esta manera se establece una de las premisas de cualquier sistema tarifario el cual tiene que ver con la equidad. La introducción de una carga variable puede disminuir el déficit.

#### 4.2.5 *Ordenamiento institucional*

Analizando el proceso ocurrido en el sector residuos sólidos, a la luz de la política de desarrollo de libre mercado del país, se puede señalar que el Ordenamiento Institucional del sector debe tener por objetivo :

- el mejoramiento de la capacidad de gestión municipal.
- racionalizar y hacer mas eficientes las exigencias relativas a los riesgos sobre la salud y el medioambiente.

Al observar la orientación y manejo que se ha dado a otros servicios públicos, tales como telefonía, energía eléctrica y agua potable, la responsabilidad de su prestación y desarrollo para atender demandas actuales y futuras ha quedado en manos del sector privado, con sus respectivos mecanismos de regulación. El sector privado, en estos casos no sólo se ha hecho cargo de la operación de la infraestructura sino que ha asumido las labores de gestión. Es decir la planificación, el desarrollo del sistema comercial (catastro de clientes, análisis de la demanda, facturación y cobranza de tarifas), comunicación y promoción del mercado, atención al público, etc. La función del Estado se ha reducido a mantener una eficiente y eficaz regulación en defensa de los derechos del cliente y el mantenimiento de reglas claras de mercado.

Sin embargo, características del sector residuos sólidos como :

- Ser y continuar siendo un servicio eminentemente municipal.
- Su prestación no obedece, por motivos técnicos, a una oferta de infraestructura interconectada de red nacional sino que exige tratamiento individual por comuna.
- Esa individualidad municipal de respuesta heterogénea tiene como resultante una dinámica lenta y con una inercia difícil de romper, que lo ha mantenido retrasado del proceso global nacional.
- Por último se suma la baja valoración que siempre ha tenido y que lo ha marginado en el pasado y presente.

Esto ha hecho que el sector de aseo urbano no haya tenido la capacidad de ganar espacios y menos alcanzar niveles de desarrollo similares a los que otros servicios tuvieron en décadas pasadas. Retraso que se refleja en:

- la dependencia financiera que año a año va en aumento, con sacrificio de otros sectores también prioritarios;
- la reducida recuperación de costos por pago de prestación, a pesar de la promulgación de la Ley N°19.388, en 1995, que estaba dirigida a corregir tal situación pero hasta el presente no ha tenido impacto;
- la limitada participación del sector privado en el desarrollo del servicio, que ha sido y es de muy bajo riesgo, sin incursionar aún en la parte álgida del servicio: la gestión.

Lo anterior obligatoriamente genera una decisión de carácter político: el sector de aseo urbano no puede ser la excepción a la regla y tiene que encuadrarse en el régimen de eficiencia en que se comportan los servicios similares.

A su vez, el Estado reconoce la deuda que ha tenido con el sector, algo que ha venido haciendo en el pasado a través del subsidio, pero que con la nueva Política -PGRSD- desea resolver cerrando la brecha que existe con el desarrollo de los otros servicios, pero en plazos más cortos

En este sentido, es vital desarrollar ciertas acciones prioritarias, identificadas como borrador de propuesta que requiere de un análisis multidisciplinario de mayor profundidad del grupo encargado de la puesta en marcha de la PGRSD, pues el reducido tiempo del análisis sectorial no permitió un análisis detallado; por lo demás este se desarrolló coincidentemente con la puesta en marcha del Grupo Técnico de la PGRSD. Se destacan:

- Asistencia técnica a las municipalidades, orientada al desarrollo de la capacidad de gestión a través de planificación empresarial y de mercado; desarrollo del sistema comercial (catastro de usuarios, tarificación, facturación y cobranza); contabilidad de costos; información gerencial y auditoría técnica.
- Desarrollo de recursos humanos. La escasez de recursos humanos calificados incide en la obtención de una gestión eficiente.
- Incorporar al Gobierno Regional en este trabajo y coordinarse con la ACHIDEM.

#### 4.2.6 *Estructura institucional municipal*

Esta área de trabajo reviste una importancia especial debido a la forma como se están desarrollando los acontecimientos. Tradicionalmente, el servicio ha estado dentro de la estructura municipal en la forma de Dirección de Aseo y Ornato. Respetando la autonomía municipal en cuanto a la estructura, se considera prudente señalar ciertos criterios pertinentes sobre la estructura tal que permitan alcanzar las metas de sustentabilidad que se buscan :

- Autonomía financiera: la autosuficiencia se alcanza cuando se incrementa la eficiencia en el manejo de los recursos. Cuando no existe esa autonomía financiera, como sucede en todos los casos, los que toman decisiones saben que detrás de ellos esta la caja municipal, y por tanto, no hay la obligación de recuperar para poder subsistir.

- Contabilidad de costos: la dependencia absoluta de la caja municipal, que tiene una unidad contable, impide el tener una contabilidad integral de costos, básica para su racionalización y para una sólida negociación con terceros, respaldada con números y no con palabras
- Participación privada en la gestión: la plena incorporación del sector privado en la gestión integral del servicio, sólo se producirá si éste tiene una base financiera sólida, solidez que depende de un desarrollo del sistema comercial difícil de crear cuando no existe una autonomía financiera, un sistema de fiscalización y control adecuado con regulaciones claras.

#### 4.2.7 *Enfoque de mercado*

##### *Aspectos conceptuales*

En este mercado de características dinámicas, las relaciones se deben dar sobre la base de un diálogo claro y fluido entre las partes, fundamentado en principios y con reglas de juego claras. Debe llamarse la atención a que ese diálogo fluido a establecer, no es, ni puede ser, de tipo subjetivo o conceptual.

Al proveedor no le interesa hablar de probabilidades o de costos estimados. Su propósito es conocer planes y programas con determinación de fondos requeridos, con metas y resultados medibles a ser alcanzados y manejados de modo eficiente a fin de ser competitivo.

Para llevarlo a la práctica es fundamental un elemento, que por haber carecido en el pasado de esta filosofía de trabajo no se ha desarrollado, este instrumento se llama Información gerencial.

Las municipalidades, como los operadores o responsables del servicio, deben considerar que son procesadores de insumos tales como: recursos financieros fiscales, recursos institucionales y legales, recursos humanos, tecnológicos, y de apoyo político que reciben por solicitud o por demanda de sus proveedores.

En las empresas de servicios, conocidas como públicas y que operan sin fines de lucro, el proveedor de recursos, generalmente el Estado, desea conocer sus utilidades, que en este caso, no se traducen en dinero, sino en el mejor nivel de calidad de vida, a través de grupos de población satisfechos con los servicios que se les han ofrecido; reflejado en un eficaz manejo de riesgos a la salud y al ambiente. Este análisis sectorial no pretende ser exhaustivo con los tipos de proveedores que el sector tiene, sino motivar la acción.

Mercado de variados clientes. El procesador, llamado municipalidad, a quien le compete la responsabilidad de prestar el servicio directamente o por intermedio de terceros (concesión), transforma los insumos en un producto, en este caso servicio, a un mercado de clientes, y éstos

reciben beneficios que contribuyen a elevar su nivel de vida. A su vez, los usuarios por el pago del servicio recibido generan ingresos, los cuales le permiten al procesador operar, recuperar inversiones, y cuando el prestador es un agente privado, obtener una cierta rentabilidad.

La gestión empresarial en los servicios públicos. Cualquier empresa debe conocer bien a sus proveedores, e identificar los intereses que los animan a aportar recursos, a dar su apoyo. De no hacerlo tiende a desaparecer o a sobrevivir precariamente, o a depender de subsidios provenientes de recursos financieros siempre escasos y en continua competencia con otros sectores.

Al proveedor le interesa conocer los planes y programas que ejecuta el procesador con los aportes que se le entregan y el impacto en los objetivos que este proveedor espera obtener. Mirado como una empresa común, el accionista (proveedor) espera utilidades económicas, y el producto como un medio de obtener ganancias. Obviamente exige balances, evalúa y busca reducir costos de producción, a fin de ser más competitivo e incrementar mercados y ganancias.

Del mismo modo que el sector necesita comunicarse y motivar a sus proveedores, requiere también desarrollar la capacidad de conocer y dialogar con sus otros clientes del mercado. No se puede pensar, que sólo con responder a reclamos y/o consultas de los clientes, y el ofrecerles lugares estratégicos donde paguen sus tarifas, ya se da un servicio eficiente.

Una empresa pública moderna debe conocer bien a sus diferentes clientes, debe saber cuáles son sus necesidades de servicio a fin de programar sus ampliaciones y mejoras para satisfacer esas necesidades. De no hacerlo, pueden desaparecer o sobrevivir precariamente, ésto no ha sucedido simplemente porque se trata de un monopolio natural.

Cuántas actividades comerciales e industriales han tenido que recurrir a buscar un retiro distinto de sus residuos, porque como no se conocieron sus necesidades a tiempo, jamás se ha tenido una capacidad de respuesta para atender a estos clientes, que son o pueden ser, el principal soporte financiero del procesador.

También hay razones ambientales del mercado para que la gestión de una empresa pública adopte criterios empresariales. En efecto, como los residuos sólidos son un mal inevitable y exigen una recolección y una disposición periódica; cualquiera que sea la forma de manejo, tiene un costo, dependiente de: la cantidad, calidad de los residuos generados, frecuencia de su recolección y método de disposición final. Todo lo cual exige condiciones sanitarias y ambientales, que dentro de una gestión integral, posibiliten el desarrollo sustentable desde una perspectiva ambiental

Se debe reconocer que el servicio genera beneficios de salud de calidad ambiental y de nivel de vida, tanto para el cliente doméstico como para el cliente comercial e industrial que deben incorporar a sus costos de producción, y por consiguiente tiene un valor de mercado.

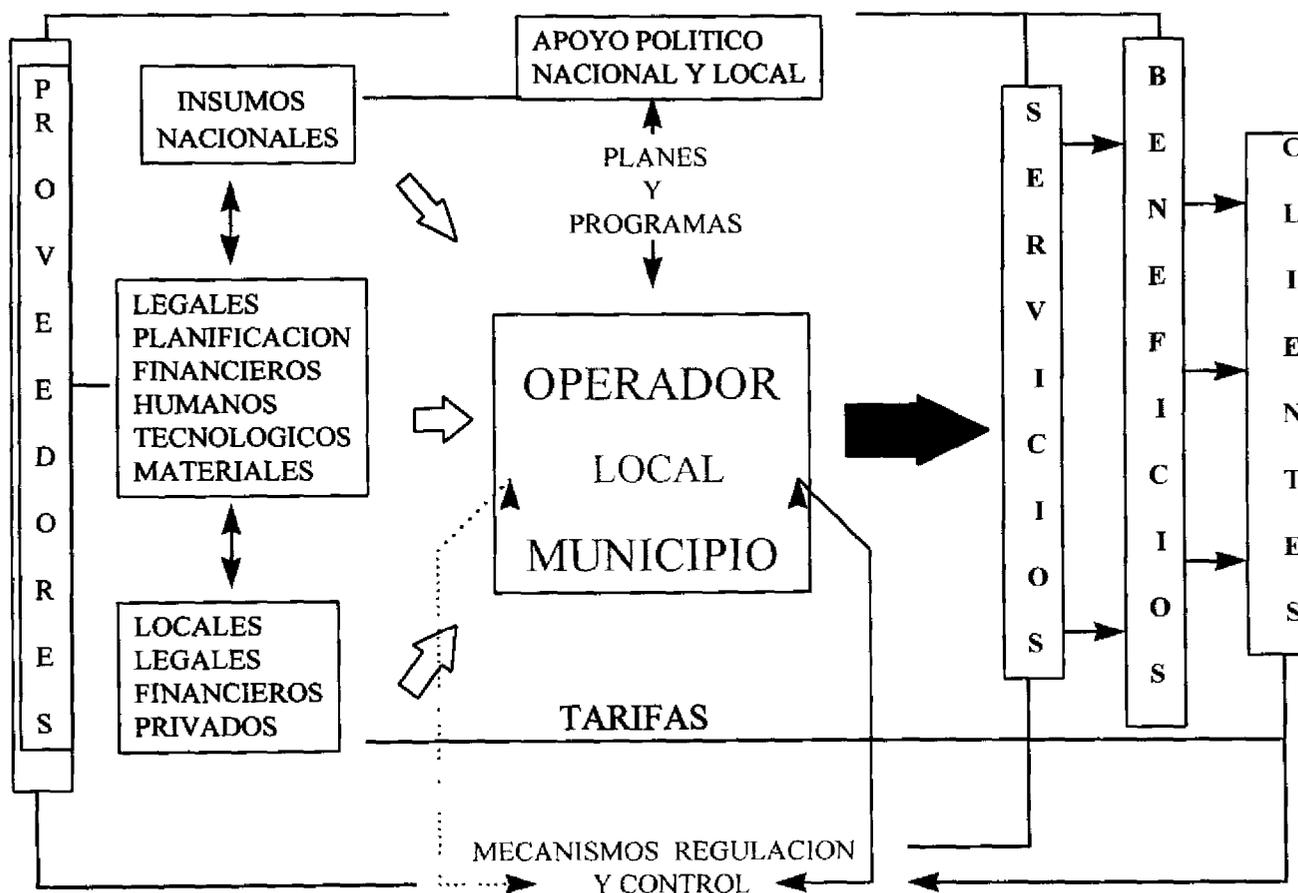
En cuanto al aspecto económico, tiene más valor comercial un predio ubicado en una zona aseada, que el mismo predio en un distrito sucio. Beneficios como éstos, son los que debe conocer y valorar el cliente del servicio.

Si se aplicara el principio ambiental “el que contamina paga”, que pretende un desarrollo sustentable actual y el de generaciones futuras, se tiene que pagar por el manejo de los residuos sólidos. Sólo reconociendo esta realidad, es que puede garantizarse la sustentabilidad ambiental y financiera de este servicio público.

Se considera que este enfoque conceptual, sin perder su carácter de servicio público, incorpora el criterio de mercado, y por ende una gestión empresarial para que a través de su aplicación, se logren coberturas universales, sustentabilidad institucional, ambiental y financiera.

En la Figura 4.1. se presenta un esquema con el cual se pretende visualizar el enfoque de mercado comentado.

Figura 4.1. Esquema del mercado del servicio de aseo urbano a nivel municipalidad



#### 4.2.8 *Desarrollo de un sistema de información*

La planificación de las unidades de aseo y ornato de las municipalidades, se limita a la del presupuesto anual del servicio, que tiene como un único objetivo el determinar el monto de recursos financieros que se requieren para atender las demandas del servicio.

Estos datos provienen de la unidad contable de la comuna y por ello vienen muy agregados, dificultando la determinación de costos reales, sobre los costos del año anterior reajustado de acuerdo a ciertos índices.

Se puede sintetizar, con algunas excepciones, que se viene haciendo una planificación simplista sin considerar las demandas del mercado, la eficiencia en los costos se sigue con la misma inercia y orientación heredada del pasado. Esta cultura de corto plazo, de año en año, no ha requerido de un sistema de información que basado en la realidad local y nacional facilite la toma de decisiones.

La falta de información impide al nivel central, incorporar en la planificación sectorial las metas locales, diseñar la asistencia técnica y el desarrollo de los recursos humanos a la medida de las necesidades del mercado, o sea las municipalidades a través de sus unidades de aseo y ornato.

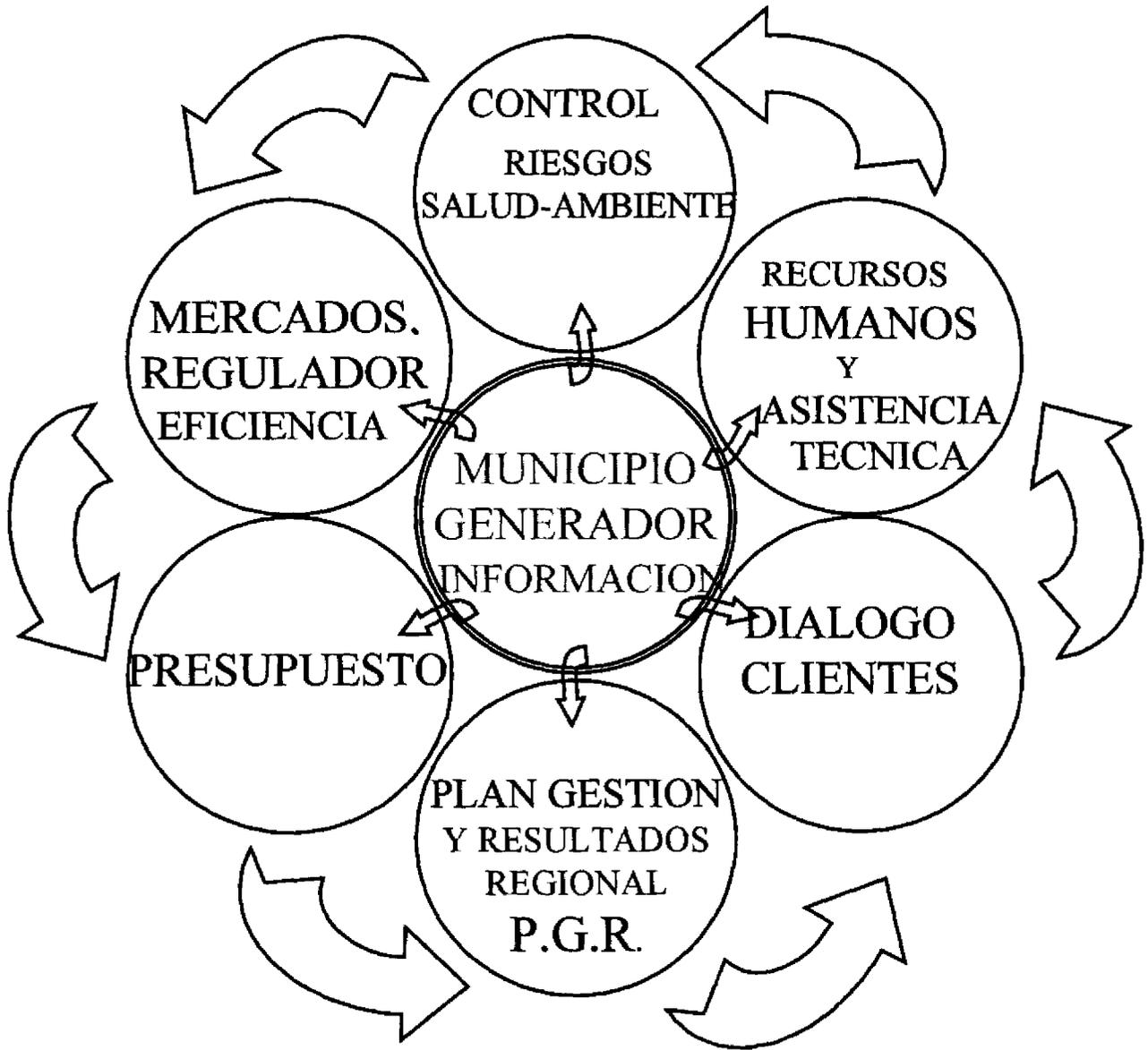
A su vez, hace imposible, que este nivel operador logre la eficiencia que se le solicita cuando carece de la información para planificar empresarialmente y evaluar resultados de su gestión. Además, la carencia de información, no permitirá el desarrollo del mercado del servicio.

Además de ser un obstáculo para facilitar los procesos de planificación de las unidades prestadoras del servicio, reconociendo las diferencias de capacidad y de requerimientos de información, lo cual impide la operación de mecanismos de fácil articulación que necesitan los niveles regionales y las distintas instituciones nacionales que conforman el sector para facilitar la acción sinérgica de gobierno.

La implantación de un Sistema de Información Sectorial, que tenga como fuente de origen y primer usuario de la información a la municipalidad, o prestadora local del servicio, es vital para la política integral que se pretende implantar. En la figura 4.2, se identifican instituciones y flujos que facilitan el seguimiento del esquema que se sugiere.

Desde esta base, las municipalidades de características heterogéneas deben seguir construyendo el sistema hasta llegar a la información básica que el sector, a nivel regional y central, requiere para sustentar sus decisiones.

Figura 4.2. Esquema operativo del sistema de información gerencial de aseo urbano



La PGRSD señala “cada municipio deberá elaborar un Plan Municipal de Gestión de Residuos”, en el que se pide incluir varios temas prioritarios y condiciona que “para poder acceder a recursos regionales los municipios deberán presentar su Plan”.

A su vez, se indica que el nivel regional deberá establecer un Plan de Gestión de Residuos. Estos elementos, en su conjunto e individualmente, pretenden que la prestación del servicio se haga a través de modelos de gestión eficientes, basados en principios empresariales e incorpora implícitamente la existencia de información para planificar, tomar decisiones y evaluar resultados.

Una alternativa de acción consiste en el diseño de un sistema integral de información. Este debe recolectar información, validarla, analizarla, sistematizarla, almacenarla y tenerla actualizada y lista al servicio del usuario pero tiene un alto costo.

Por ello es importante el preguntarse por qué, para qué y cómo se identifica y recolecta esta información, de manera tal que de respuesta a las necesidades de sus usuarios. Siguiendo esta línea de ideas, para el caso del sector, se piensa que el sistema de información debería hacerse las siguientes preguntas para cumplir con sus objetivos básicos :

- Qué información mínima necesita el municipio para formular su Plan de Gestión, incluyendo los componentes que se le solicitan en esta primera instancia, con el propósito de ir gradualmente alcanzando diferentes grados de eficiencia, y a su vez, formular sus planes de desarrollo, de gestión y de resultados (PGR, ver planificación).
- Qué información requiere el nivel regional del municipio para a su vez establecer el Plan Regional y cumplir con las funciones de fiscalización y supervigilancia que le sean asignadas.
- Cuál la Información que necesita el nivel central de la región y del municipio, para regular, fiscalizar y evaluar la planificación en el largo plazo, así como para ajustar la política de acuerdo a las competencias de cada sector.

Así mismo, definir qué información mínima necesita del municipio para formular el plan de asistencia técnica y cuáles son los perfiles ocupacionales que requieren capacitación para apoyarlo en una gestión eficiente que beneficie a los clientes del servicio.

#### 4.2.9 *Planificación sectorial*

En el Estudio Sectorial de 1980 se indica que en consulta con ODEPLAN (actual MIDEPLAN) y otras autoridades, se hizo una evaluación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social que planteaba en 1977 “el exigir a los municipios la recolección de basura en el 100% de las áreas urbanas, con eliminación sanitaria. Favorecer la participación de empresas privadas en estas labores”