



ANT.: Anteproyecto de Política Nacional de Residuos (PNR), Ministerio del Medio Ambiente.

REF.: Presenta observaciones a Anteproyecto indicado en el Ant., en el marco del proceso de consulta pública.

Santiago, 10 de noviembre de 2017

Señores
Ministerio de Medio Ambiente
Presente

De mi consideración:

Por medio de la presente, la SOCIEDAD DE FOMENTO FABRIL F.G. (SOFOFA) hace entrega de observaciones en el marco del proceso de consulta pública del Anteproyecto de Política Nacional de Residuos (PNR). Las observaciones se presentan a continuación bajo las secciones de generales y específicas.

1) OBSERVACIONES GENERALES:

SOFOFA valora el esfuerzo de la Autoridad por actualizar la PNR, particularmente por la importancia de esta materia para los desafíos ambientales del país, y por la brecha que éste registra respecto de países de la OECD, especialmente en la gestión de residuos domiciliarios.

No obstante, cabe señalar que la OCDE ha observado deficiencias en la generación de políticas públicas y regulaciones a nivel nacional, que parecen reproducirse en esta propuesta de PNR. En efecto, los estudios de la OCDE han concluido que, como ocurre en otros países latinoamericanos, en nuestro país existe un limitado uso de datos e información para apoyar la toma de decisiones. En la mayor parte de los casos, **explicaciones cualitativas informan a los organismos responsables, que actúan sin proporcionar suficiente evidencia cuantitativa sobre las materias objeto de regulación** (OECD, 2016, Regulatory Policy in Chile: Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation. OECD Reviews of Regulatory Reform. OECD Publishing, Paris. p. 106). Por ello, es necesario que esta PNR sea objeto de una evaluación de impacto regulatorio que analice con exactitud tanto los costos normativos y de transacción que estaría imponiendo a los sujetos regulados, como los beneficios que se espera obtener para realizar un seguimiento de sus metas y propósitos.

Lo anterior considerando que las falencias que muestra nuestro país en la gestión de residuos domiciliarios se agravan con el contraste de la gestión de residuos industriales que ha podido consolidar un mercado del reciclaje, tal como se ha hecho presente para efectos del diseño e implementación de la Ley de Responsabilidad Extendida del Productor (Ley 20.920). Más aún, éstos último están en condiciones de dar un salto sustantivo en cuanto a valoración y reutilización en la medida que las autoridades eliminen una serie de barreras totalmente desacreditadas por la experiencia internacional. Pero para ello es importante superar la categorización de residuos, incorporando el concepto de “subproducto” en nuestra legislación.



Las siguientes observaciones se basan en la necesidad de incorporar en la PNR este cambio conceptual:

- 1.1. la PNR efectúa una serie de declaraciones generales y luego pareciera reducir su foco a residuos orgánicos y domiciliarios dejando fuera los residuos industriales, cuestión que estimamos no facilita la coordinación con otros instrumentos que gestionan adecuadamente los residuos de industriales que van a disposición final.
- 1.2. Adicionalmente, en el párrafo inicial se mencionan “las diferentes miradas que las autoridades locales tienen respecto a la región que pertenecen”, lo que se expone como una dificultad en términos de unificación de criterios. Sin embargo, la PRN no desarrolla ni propone ninguna acción concreta para alcanzar esta homogeneización.
- 1.3. El alcance de la PNR no especifica el tipo de residuos que considera, y si bien puede inferirse que ésta se circunscribe a los residuos municipales, peligrosos y no peligrosos, no queda claro si los residuos industriales no peligrosos están incluidos. Además, no se precisa si se trata de residuos sólidos y/o líquidos. Además, no hay datos que permitan realizar un análisis de consistencia de los objetivos planteados y se desprende que la información del RETC es limitada e insuficiente
- 1.4. El lenguaje y léxico de la PNR debe ser enriquecido, conforme se expone en algunas observaciones específicas de la sección 2 siguiente.
- 1.5. En esta PNR el Estado no asume compromisos ni resultados de gestión, omitiéndose también los entes u órganos de la administración responsables de su ejecución. Asimismo, no hay compromisos ni metas para períodos determinados y no se señala los tipos de instrumentos que se utilizarán para esos efectos, ya sean de comando-control, económicos o de política fiscal.
- 1.6. Existen inconsistencias entre las definiciones de la PNOT y la Ley 20.920, algunas de las cuales se presentan en la sección siguiente.
- 1.7. La PNR no aborda ningún aspecto relativo a regionalización ni a la necesidad de redefinir los instrumentos y las instituciones competentes, dejando un vacío que podría llevar a reproducir entidades coordinadoras sin competencias ni recursos, especialmente para la fiscalización.
- 1.8. La PNR no contiene instrumentos que generen incentivos para la aplicación de los conceptos de **economía circular y optimización de recursos**. Asimismo, no se vinculan los efectos indirectos de una mejor gestión de residuos a consecuencias relevantes tales como la disminución de gases efecto invernadero por medio de la disposición controlada de residuos domiciliarios. En efecto, en derecho comparado se constata la gestión de residuos se basa en la premisa de que “todo es subproducto, a menos que se indique lo contrario”. Sin embargo, la PNR en vez de “reclasificar” residuos como “subproductos”, en tanto los primeros dejan de ser elementos destinados a disposición y pasan a ser reutilizados, aborda directamente la gestión de residuos valiéndose de la jerarquía tradicional de “minimizar, valorizar y disponer”, eliminando la posibilidad de



analizar si efectivamente se les podría dar otro uso como recurso o materia prima, por ejemplo, para procesos productivos. De hecho, la Ley de Residuos y Suelos Contaminados de España, que a su vez se remite a la “Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008”; y al “Procedimiento para la Declaración de Subproducto”, del año 2015, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España, incorporan estos conceptos, según se aprecia en el siguiente extracto:

“Siguiendo las pautas de la Directiva marco de residuos se introducen artículos específicos dedicados a los conceptos de «subproducto» y de «fin de la condición de residuo», y se establecen las condiciones que debe cumplir un residuo para considerarse un subproducto o para perder su condición de residuo.” (página 3 del texto consolidado de la Ley 22/2011, de Residuos y Suelos Contaminados).

A su vez, el artículo 4, que define “Subproductos” (página 10); y el artículo 5, que regula el “fin de la condición de residuo” (página 11) señalan:

“Artículo 4. Subproductos.

1. Una sustancia u objeto, resultante de un proceso de producción, cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto, puede ser considerada como subproducto y no como residuo definido en el artículo 3, apartado a), cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Que se tenga la seguridad de que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente,*
- b) que la sustancia u objeto se pueda utilizar directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial habitual,*
- c) que la sustancia u objeto se produzca como parte integrante de un proceso de producción, y*
- d) que el uso ulterior cumpla todos los requisitos pertinentes relativos a los productos, así como a la protección de la salud humana y del medio ambiente, sin que produzca impactos generales adversos para la salud humana o el medio ambiente.*

2. La Comisión de coordinación en materia de residuos evaluará la consideración de estas sustancias u objetos como subproductos, teniendo en cuenta lo establecido en su caso al respecto para el ámbito de la Unión Europea, y propondrá su aprobación al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino que dictará la orden ministerial correspondiente.

Los conceptos expuestos son factibles de incorporar en la PNR y en el Reglamento al que se hace mención en ella, para lo cual SOFOFA está plenamente disponible a colaborar, por medio de su Centro de Medio Ambiente y Energía. Para esos efectos proponemos constituir mesas de trabajo para trabajar en una propuesta de reglamento y para desarrollar pilotos de desclasificación o reclasificación de residuos bajo conceptualizarlos como “subproductos” e incrementar con ello sustancialmente sus



tasas de valorización, como ha pasado, por ejemplo, con las cenizas producidas por centrales termoeléctricas, con escorias de siderurgia y biomasa de procesos asociados a la industria de la madera.

2) OBSERVACIONES ESPECÍFICAS:

- 2.1. Página 5, párrafo 2:** Corresponde a la PNR entregar directrices específicas para la implementación de un marco legal. Tras un diagnóstico de la situación nacional y capacidades institucionales, se requiere identificar las prioridades regulatorias para el período 2017-2021, así como señalar los instrumentos de gestión que se podrán utilizar. En efecto, considerando que cada instrumento requiere de estudios, evidencia y construcción de capacidades, corresponde que la PNR establezca lineamientos para abordar los desafíos que plantea el manejo ambientalmente racional de residuos y la implementación de la ley 20.920. Por lo anterior, no es suficiente que se hagan referencias puntuales al contenido de dicha ley, sino que se requiere estructurar la PNR en base a los conceptos, herramientas y objetivos establecidos en dicha ley, a partir de la evidencia disponible, asumiendo el rol que le corresponde a un instrumento de carácter estratégico.
- 2.2. Página 5, párrafo 4:** El objetivo específico 1 indica “instrumentos para fomentar”, expresión que limita las alternativas posibles a incentivos e instrumentos económicos, dejando de lado otras opciones tales como trámites ambientales o permisos.
- 2.3.** Para el **objetivo 2** se considera pertinente abordar la disposición de residuos industriales permitiendo identificar la necesidad de contar con sitios de disposición final para desechos que no pueden ser valorizados.
- 2.4. Página 6, párrafo 5:** La visión de la PNR menciona “Lograr una gestión sustentable de los recursos naturales”. No obstante, durante el desarrollo de las líneas de acción no se menciona de manera clara este concepto relacionado con los residuos y su uso como insumo.
- 2.5. Página 6, párrafo 4:** La propuesta de PNR debiera ser sometida a consideración del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad toda vez que los literales a) y b) del artículo 71 de la Ley 19.300 establecen que le corresponde a dicho órgano proponer al presidente de la República este instrumento incluyendo los criterios de sustentabilidad que deben ser incorporados en su elaboración. Adicionalmente, habida consideración de su impacto sobre el medio ambiente y la sustentabilidad, y en conformidad con lo dispuesto en los artículos 7 bis y 71 letra d) de la Ley 19.300, se considera necesario que el instrumento sea sometido a evaluación ambiental estratégica. Este procedimiento permitirá garantizar la participación del público interesado y una difusión adecuada de sus contenidos, alcances y efectos.
- 2.6. Página 7, Principios:** El foco de esta PNR está en la valorización de los residuos municipales y en reciclaje doméstico y no en reconocer la necesidad de impulsar la valorización de residuos a nivel industrial.
- 2.7. Página 7, Principios:** La PNR debiese dejar de considerar un residuo como tal, cuando este tiene valor como materia prima o cuando es posible aprovechar uno o más de los recursos naturales que lo



conforman, como en el caso de la legislación española (artículo 4 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados).

- 2.8 Página 7, principio c):** Este principio debiera ser reemplazado por los principios y conceptos consagrados en la Ley 20.920.
- 2.9 Página 9, punto 2.4:** Conforme a lo dispuesto en la Ley 20.285, las líneas de acción asociadas al cumplimiento de este objetivo específico respecto de la puesta a disposición al público de información sobre el manejo de residuos, deben realizarse resguardando la debida reserva de los antecedentes comerciales y económicos de los generadores.
- 2.10 Página 10, Líneas de acción:** Las líneas de acción son demasiado generales y la PNR se limita a la creación de secretarías nacionales y regionales que deben desarrollar el tema.
- 2.11. Página 10, respecto a las líneas de acción del primer objetivo:** La PNR debiera explicitar la programación de la regulación para el período 2017-2021, señalando sectores económicos o residuos prioritarios a regular y los instrumentos que se utilizarán.
- 2.12. Página 10, línea de acción 6. del primer objetivo:** La PNR debiera considerar incentivos no sólo para residuos orgánicos sino también inorgánicos.
- 2.13. Página 10, respecto a las líneas de acción del cuarto objetivo:** Las líneas de acción propuestas requieren de mayor precisión y alinearse con el objetivo correspondiente. Además, debiese establecerse que la información asociada a la gestión y la valorización de residuos entregada por las empresas sólo puede presentarse al público en forma agregada.
- 2.14. Página 11, párrafo 4:** Dado que la PNR debe ser revisada y validada por el Comité de Ministros para la Sustentabilidad, carece de sentido crear una Secretaría Ejecutiva colegiada, debiendo ésta ser un órgano ejecutivo de carácter unipersonal y alcance nacional a cargo de un funcionario dependiente del Ministerio del Medio Ambiente que cuente con las competencias técnicas para abordar efectivamente las labores que se consideran en la propuesta.
- 2.15. Página 11, sobre las responsabilidades de la Secretaría Ejecutiva Nacional:** La PNR señala como una de las misiones de la Secretaría “la interlocución con actores externos a las instituciones públicas como empresas, representantes de la sociedad civil, entre otros.”. Si bien esta interlocución es pertinente por tratarse de una materia técnica que aplica a muchos sectores regulados y que requiere integrar conocimiento específico de cada uno de ellos, carece no obstante de correlato con las funciones asignadas a dicha Secretaría. Por tanto, se estima necesario incorporar la siguiente función: *“Establecer, coordinar e integrar, a nivel nacional, comités técnicos que consideren la participación de los organismos públicos competentes, de los sectores regulados y de la sociedad civil en general, los que podrán establecerse atendiendo a la categoría o subcategoría de producto prioritario de que se trate, o bien, al sector o mercado de que se trate”.*



2.16. Página 11, párrafos 7 y 10: Las secretarías propuestas no debieran poder avanzar en sus gestiones técnicas ni políticas locales en la medida que no se modifiquen normas, reglamentos y otros instrumentos jurídicos de la misma naturaleza.

2.17. Página 12, respecto a las responsabilidades de las Secretarías Ejecutivas Regionales: Se estima pertinente incorporar como función la siguiente: *“Establecer, coordinar e integrar, a nivel regional, comités técnicos que consideren la participación de los organismos públicos competentes, de los sectores regulados y de la sociedad civil en general, los que podrán establecerse atendiendo a la categoría o subcategoría de producto prioritario de que se trate, o bien, al sector o mercado de que se trate, y considerando la realidad regional”*.

2.18. Página 13, diagnóstico: El diagnóstico que se presenta entre las páginas 13 y 22 inclusive, es eminentemente descriptivo, sin que se desprendan con claridad cuáles son las debilidades y fortalezas que presenta a la fecha la gestión de residuos en el país. La evidencia cuantitativa que se presenta no se encuentra normalizada, no corresponde a los mismos períodos y no se analiza en forma integrada. Tampoco se presenta información respecto de la oferta de establecimientos para el manejo de residuos. Por lo anterior se sugiere trabajar en un nuevo diagnóstico, el que debe ser levantado en forma participativa. Se reitera el compromiso de SOFOFA para contribuir en ello.

2.19 Página 18, párrafo 2: Se debe tomar en cuenta que la información que aportan las empresas sobre su gestión de residuos es información comercial sensible conforme a lo dispuesto en el artículo 21 N°2 de la Ley 20.285. En efecto, dado que ésta contiene datos relativos a la producción de bienes y servicios, esta información puede afectar significativamente su competitividad si es divulgada públicamente. Por lo tanto, la disposición debe precisar que la información asociada a la gestión y la valorización de residuos entregada por las empresas solo puede presentarse al público en forma agregada. Al respecto, debe tenerse en cuenta lo señalado por la Corte Suprema en una sentencia reciente:

“la información que se pide por el solicitante, en tanto exige sea dissociada por empresa -para cuando se trate de una agrupación de concesiones cuyo titular esté compuesto por diversas sociedades-, importa acceder a la entrega de información que tiene el carácter de reservada o secreta, en el entendido que constituyen antecedentes que guardan relación con información confidencial y estratégica de cada compañía y que como tal le proporcionan una ventaja competitiva respecto de sus competidores”, y que “lo requerido corresponde a información utilizada en una actividad industrial que generalmente no es conocida ni fácilmente accesible por quienes desarrollan la misma actividad y cuyo valor comercial es consecuencia precisamente de su carácter reservado” (Considerando 14, Rol N° 15.138-2015, sentencia de 6 julio de 2017).



2.20. Página 22, definición de “Generador”: La definición de la PNR “Generador” difiere de aquella contenida en la Ley 20.920, razón por la cual debe ajustarse a la segunda, y consecuentemente el resto de la propuesta considerando la necesidad de que exista coherencia normativa y regulatoria entre la ley y este instrumento. Lo mismo ocurre con las definiciones de “Almacenamiento”, “Eliminación”, “Gestor”, “Preparación para la reutilización”, “Pretratamiento”, “Recolección”, “Reciclador de base”, “Reutilización”, “Valorización” y “Valorización energética”, todas las cuales difieren de las definiciones estipuladas en el artículo 3° de la Ley 20.920.

2.21. Observaciones de redacción:

- **Página 4, párrafo 4:** Se nombran los productos prioritarios de la Ley de Residuos, pero no son los mismos que aparecen en el Artículo 10 de la ley.
- **Página 6, párrafo 3:** Donde dice “...todo lo anterior bajo la auditoria del Ministerio del Medio Ambiente.”, debiera decir “En este marco, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente la proposición de políticas y la formulación de normas, planes y programas”.
- **Página 7, punto c):** Donde dice “...y considerando el ciclo de vida del producto.”, debiera decir “...y considerando el ciclo de vida del producto, proceso o actividad”.
- **Página 10, líneas de acción respecto con el cuarto objetivo:** donde dice “En relación con el quinto objetivo”, debiera decir “En relación con el cuarto objetivo”.
- **Página 14, punto ii):** El título de la figura indica “Marco normativo gestión de residuos municipales”; dado que la política es más amplia y lo que muestra la figura son legislaciones para otros tipos de residuos, debiese decir “Marco normativo gestión de residuos”.

Finalmente, SOFOFA reitera su disposición a contribuir con antecedentes y propuestas que contribuyan al buen diseño de políticas públicas y en particular en todo lo que concierne a regulación y diseño de incentivos ligados al concepto de economía circular.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,

Jorge Cáceres Tonacca

Director Ejecutivo

CENTRO SOFOFA MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA