

Capítulo 8

Compromiso ciudadano con un entorno sustentable y limpio

Vicente Espinoza / Klaus Schmidt-Hebbel

Síntesis

Un medio ambiente sustentable y limpio es un bien público. Cuidar de este bien público requiere del compromiso de la sociedad entera con la protección del entorno, y este compromiso social se plasma tanto en las normas y políticas públicas de protección del medio ambiente como en las actitudes y acciones respecto del entorno que despliegan la sociedad civil y las personas.

Las propuestas de este capítulo abordan los retos y brechas que enfrenta Chile en el cuidado del entorno y en el compromiso ciudadano con dicho cuidado. En forma selectiva identificamos áreas que actualmente están desatendidas por las políticas públicas y por los ciudadanos, pero que con las intervenciones adecuadas podrían mejorar la sustentabilidad y limpieza del entorno. Estas propuestas involucran cambios legales e institucionales en la administración del gobierno central y de las comunas, que apuntan a desarrollar la conciencia de la población, especialmente de los jóvenes, respecto del cuidado de su entorno y de su compromiso con iniciativas de voluntariado social y ambiental. Además se propone establecer alianzas público-privadas para movilizar recursos financieros (donaciones) y de tiempo (voluntariado) con el objeto de promover el desarrollo de proyectos con alto impacto ambiental, social y cultural.

Primero se aborda el reciclaje y la disposición de bienes y materiales desechados y de basura, un tema que atañe a empresas y hogares por igual. Se presenta una propuesta novedosa y radical para desarrollar el reciclaje de residuos, basada en un sistema de impuestos específicos a la producción y de créditos transables al reciclaje. Esta propuesta coherente presenta significativas ventajas conceptuales y administrativas por sobre esquemas parciales de desincentivo a la contaminación por desechos y de subsidios al reciclaje, aplicados hasta ahora en el mundo y en Chile. Se complementa con esquemas de incentivos para el desarrollo de hábitos de separación de la basura y los desechos en su origen, y con la extensión de los lugares de acopio de bienes no reciclados (puntos verdes).

Luego se alude a la sustentabilidad ambiental de las ciudades. Las propuestas incluyen expandir las áreas verdes urbanas con criterios de equidad socioeconómica y regional a través de una nueva institucionalidad nacional que administre un fondo nacional de desarrollo de áreas verdes urbanas.

La tercera área dice relación con la mantención de la limpieza en entornos urbanos y no urbanos, mediante un sistema de puntajes y certificación. Ello involucra implementar un

conjunto coherente de desincentivos a la contaminación y de incentivos a la promoción de la limpieza del entorno físico, con participación de iniciativas público-privadas. En particular, se propone incrementar las multas a las personas que botan desechos y basura, reconocer a los municipios más limpios del país, crear un fondo nacional para el desarrollo de campañas de limpieza urbana y de carreteras y entornos no urbanos, y promover iniciativas mixtas del tipo “adopte una carretera” o “adopte una playa”.

En cuarto lugar, se proponen cambios curriculares, nuevas actividades y nuevo material pedagógico para la enseñanza básica y media, que fomenten el conocimiento, la conciencia y el compromiso de los jóvenes con el entorno ambiental y social del país.

Finalmente, se proponen tres iniciativas complementarias para fortalecer el compromiso de los ciudadanos con el entorno a través del voluntariado y las donaciones financieras, reforzando también el capital social y la integración del país: la creación de una contraparte pública para el voluntariado privado, el desarrollo de un Servicio Juvenil Voluntario y la adopción de una ley única de donaciones privadas con beneficios tributarios.

Se anticipa que la adopción de las propuestas planteadas tenga impactos medibles y significativos en la sustentabilidad y la limpieza del entorno urbano y no urbano en el país. Un Chile cuyo patrimonio cultural y natural sea más valorado y cuidado, con mayor capacidad de sostener el equilibrio armónico de su población con la flora y la fauna, será un Chile con mejor calidad de vida para sus habitantes y más bienestar para sus comunidades. Tanto los cambios legales e institucionales como el fortalecimiento de las alianzas público-privadas aportarán significativamente al desarrollo económico y social del país, así como a la confianza y a la integración social de los chilenos.

Introducción

La degradación ambiental reduce la calidad de vida de las personas y disminuye las oportunidades de desarrollo económico y social. Por el contrario, un entorno sustentable y limpio permite una operación sistémica sustentable entre los espacios construidos y los espacios naturales, que se expresa en una interacción equilibrada con la flora, la fauna y los recursos naturales. Por ello, conseguir que el entorno físico sea sustentable y limpio es una condición necesaria para el desenvolvimiento de una vida de calidad.

El concepto de entorno físico sustentable y limpio es más amplio que el de medio ambiente de calidad, porque se refiere también al ordenamiento, la limpieza y la estética del entorno urbano y no urbano, y porque considera los criterios y preferencias de los usuarios más allá de la evaluación técnica de su impacto sobre el medio ambiente.

Afirmar el valor de un medio ambiente sustentable y limpio posee una carga normativa, especialmente cuando ello involucra juicios estéticos (Trom, 1999). No obstante, se puede sostener que pocos rechazarán por principio el postulado, aunque haya diferentes formas de poner en práctica las normas y políticas públicas. Lo que se requiere es implementar mecanismos fluidos de información y consulta vinculante entre entes decisores y usuarios, como se indica más adelante.

Un medio ambiente sustentable y limpio constituye en gran medida un bien público. Su cuidado requiere el compromiso de la sociedad entera. Este compromiso social se plasma tanto en las normas y políticas públicas de protección del medio ambiente como en las actitudes y acciones respecto del entorno que despliegan la sociedad civil y las personas (Trom, 1999). Este capítulo aborda los retos y brechas que enfrenta Chile en relación con el cuidado del entorno y el compromiso ciudadano para ello. En forma selectiva identificamos áreas particularmente desatendidas por las políticas públicas, y por los ciudadanos, que son susceptibles de intervenciones para mejorar la sustentabilidad y limpieza del entorno.

Una condición fundamental para abordar estos retos son las condiciones mínimas de provisión de servicios básicos de calidad de vida a toda la población, como la frecuencia con que se recoge la basura doméstica, el tratamiento de aguas contaminadas o la conexión a alcantarillado. Después vienen las preocupaciones que se abordan en este capítulo.

Qué es y qué no es este capítulo

Este capítulo se concentra en identificar fallas de mercado y de políticas públicas, así como la falta de conciencia y compromiso en el comportamiento individual y social respecto de la contribución a un entorno sustentable y limpio para vivir, trabajar, relajarse y disfrutar del entorno urbano y no urbano. Se identifican y evalúan las intervenciones e iniciativas que permitirán modificar dichas fallas a través de diversos mecanismos: (i) cambios legales y regulatorios, (ii) alianzas público-privadas que apoyen el trabajo voluntario y las donaciones, y (iii) cambios culturales y de actitud. Así, el capítulo se refiere a políticas públicas, a iniciativas privadas, a la colaboración público-privada y al involucramiento de la sociedad civil.

Se cubren diversos aspectos relacionados con la sustentabilidad y limpieza del entorno urbano y no urbano. El elemento común a todos es que son consecuencia de conductas individuales descuidadas y muchas veces inadvertidas que tienen resultados desastrosos para el entorno y la calidad de vida de las personas. Los comportamientos individuales, por cierto, son el resultado de una combinación de disposiciones y condiciones, vale decir, no son enteramente atribuibles a la voluntad de un individuo en total control de sus circunstancias, pero tampoco es una víctima pasiva de ellas.

Modificar la expresión individual de los problemas ambientales, especialmente los referidos a bienes públicos, que produce situaciones del tipo “tragedia de los bienes comunes” o *free riding*, supone tanto un cambio en las disposiciones individuales –información, “conciencia”, cultura– como en las reglas que organizan el entorno, que involucran incentivos y restricciones asociadas con las conductas pro o antiambientales. Por lo anterior, el capítulo pone su foco en las consecuencias para el entorno de las conductas individuales, y va introduciendo los aspectos corporativos, institucionales o empresariales en la medida en que resultan pertinentes.

Los temas ambientales tienen un carácter sistémico, por lo cual las delimitaciones entre ellos son relativamente arbitrarias. Nuestra selección de propuestas sobre entorno y compromiso ciudadano se complementa con las iniciativas presentadas en otros capítulos de este libro. En la sección sobre reciclaje abordamos la disposición de bienes y materiales desechados y de basura, un tema que atañe a empresas y hogares por igual. Luego nos centramos en propuestas para el desarrollo de áreas verdes urbanas, aspecto que incide significativamente en la calidad de vida urbana. Las grandes brechas observadas en Chile respecto de la limpieza del entorno urbano y no urbano motivan la presentación de las propuestas de la sección respectiva. A continuación nos enfocamos en la formación de conciencia ambiental en niños y jóvenes. Finalmente se discuten las brechas que presenta Chile en voluntariado de adultos y jóvenes, así como en donaciones privadas, y se presentan las propuestas correspondientes para su mejora.

No todos los retos ambientales que enfrenta Chile se tocan en este capítulo. Entre los no abordados aquí pero sí en otros están las externalidades ambientales negativas del transporte privado urbano, las políticas energéticas que pueden propiciar una generación eléctrica más limpia y el daño ambiental global provocado por la emisión de carbono en Chile. Finalmente, GRPC no se hace cargo de otros desafíos ambientales que enfrenta Chile, como la protección de la biodiversidad, la extensión de los parques nacionales, el daño ambiental causado por actividades productivas, el manejo y conservación de los recursos hídricos, la contaminación del aire en ciudades (en general, no solo desde el punto de vista del transporte) o la contaminación acústica.

Relación con otras áreas del Grupo Res Publica Chile

La posibilidad de acceso y valoración del entorno natural, la disponibilidad de parques y lugares públicos de recreación seguros y, en general, de entornos locales aptos para el desplazamiento peatonal tienen consecuencias positivas sobre la salud física y mental de la población, y reducen la incidencia de la obesidad y el tabaquismo,

factores que tienen una alta incidencia en enfermedades cardíacas. El entorno también impacta positivamente en el crecimiento económico, ya que presenta un país más atractivo para el turismo, así como para sus propios habitantes, quienes pueden aumentar su consumo de bienes asociados a la recreación y uso del espacio público. Los costos de las actividades asociadas al entorno se reducen notablemente si este cuenta con una buena calidad de mantenimiento.

Lograr un entorno sustentable y limpio también contribuye a la equidad en un sentido amplio, por cuanto la actual distribución del entorno limpio suele estar sesgada hacia sectores de mayor ingreso. Por último, también es un aporte en términos de educación, respeto y civilidad de las personas, puesto que un entorno limpio generalmente favorece su mantención (al contrario, hay menos preocupación por no ensuciar cuando ya está sucio). En este sentido, contar con un entorno sustentable y limpio se puede considerar una expresión de “capital social”, vale decir, de la capacidad que posee un grupo para producir normas eficaces que controlan su entorno.

Propuestas

Reciclaje

Chile se está viendo gravemente afectado por la contaminación física procedente de desechos de bienes y partes de bienes, materiales y basura. Una fracción importante de los bienes desechados y de la basura se acumula legalmente en rellenos sanitarios, y no se recicla. Otra parte va ilegalmente a vertederos no autorizados, espacios públicos y propiedades privadas, con lo que se ensucia el entorno urbano y los campos, las montañas y las aguas de Chile. Solo el 10% se recicla (Ministerio del Medio Ambiente, 2012), y esta fracción está concentrada en solo algunos productos como papeles, cartones, vidrios y latas.

No existe una política completa y coherente de reciclaje y disposición de desechos en Chile. Como se verá, solo hay políticas e instrumentos en el nivel municipal, como retiro de basuras, permisos de rellenos sanitarios, prohibiciones y multas por disposición ilegal de desechos, y algunos centros de acopio selectivo de bienes desechados (puntos verdes). El rol del gobierno central (a través del Ministerio de Medio Ambiente) en materia de reciclaje se ha limitado a la información y difusión.

El intento de establecer “impuestos verdes” a un conjunto limitado de bienes (neumáticos, aceites y lubricantes, baterías, pilas, ampolletas, envases de tetrapak, vidrio y metal, bolsas de plástico y films, otros plásticos y PET), a través de impuestos específicos a estos bienes –como era en la propuesta inicial de reforma tributaria del gobierno de Sebastián Piñera en abril de 2012– no

llegó a puerto después de ser retirado de la reforma tributaria finalmente aprobada.

En resumen, no existe en Chile una política nacional y coherente de reciclaje de bienes y materiales de desecho. Entre los privados, solo se cuentan algunas iniciativas comerciales que cubren unas pocas categorías de desechos (como cartones y vidrios), y algunas fundaciones que promueven o se financian con el reciclaje de algunos desechos, como se verá más adelante.

Externalidades en la producción de bienes y reciclaje

Antes de presentar una propuesta de una política nacional coherente para desarrollar el reciclaje en Chile, identificaremos conceptualmente las externalidades en la producción, el consumo y la disposición de bienes y materiales. Tanto este análisis como nuestra propuesta se basan en su totalidad en los conceptos y propuesta, muy originales, de Atal, Carrasco y Harrison (2012) y Harrison y Atal (2012).

El proceso de producción y el consumo de bienes finales e intermedios, así como su disposición y el reciclaje de los desechos de materiales y de bienes y sus partes, presentan cuatro externalidades:

- la externalidad negativa en la producción y el consumo, que generan un desecho cuya disposición (legal o ilegal), degradación y reciclaje, son costosos
- la externalidad positiva del reciclaje
- la externalidad negativa del peso o volumen del bien producido, y
- la externalidad positiva del grado de reciclabilidad de los bienes en su diseño industrial.

El objetivo de las políticas de reciclaje es internalizar estos efectos. Como veremos a continuación, los instrumentos de política aplicados hasta ahora en el mundo y en Chile solo son capaces de hacerlo parcial e imperfectamente.

Objetivos e instrumentos de política disponibles

Coherentemente con las externalidades mencionadas, los objetivos principales de las políticas de control de desechos y fomento del reciclaje deberían ser minimizar la generación de desechos, maximizar la fracción de los desechos que se reciclan, disminuir la fracción depositada en rellenos sanitarios, y minimizar (idealmente evitar del todo) la fracción de desechos dispuestos en rellenos ilegales y en espacios no autorizados.

El modelo de gestión de residuos internacionalmente más aceptado y seguido por las actuales autoridades ambientales responde a una jerarquía de objetivos conocida como de “las tres R”: reducir, reutilizar, reciclar. En primer lugar se debe procurar reducir la generación de residuos; un segundo objetivo es reutilizar aquellos productos o materiales que de todas formas se producen, y en tercer lugar se busca reciclar o valorizar para su transformación en nuevos productos aquellos residuos que no fue posible reutilizar. Una versión extendida de este modelo considera como cuarta opción la valorización energética o empleo de los residuos como combustible, y como quinta y última posibilidad la eliminación o disposición definitiva de los residuos a los que no es posible aplicar ninguna de las medidas anteriores. Para destacar el orden jerárquico de las acciones o medidas, el Ministerio del Medio Ambiente (2012) representa este modelo extendido con una pirámide invertida (Diagrama 1).

Existe una significativa experiencia internacional en el uso de distintos instrumentos para internalizar algunas de las externalidades mencionadas; algunos de ellos se mencionan a continuación (para una descripción más detallada, ver Harrison y Atal, 2012, y Walls, 2006).

Impuestos por residuos generados (“paga según lo que botas”)

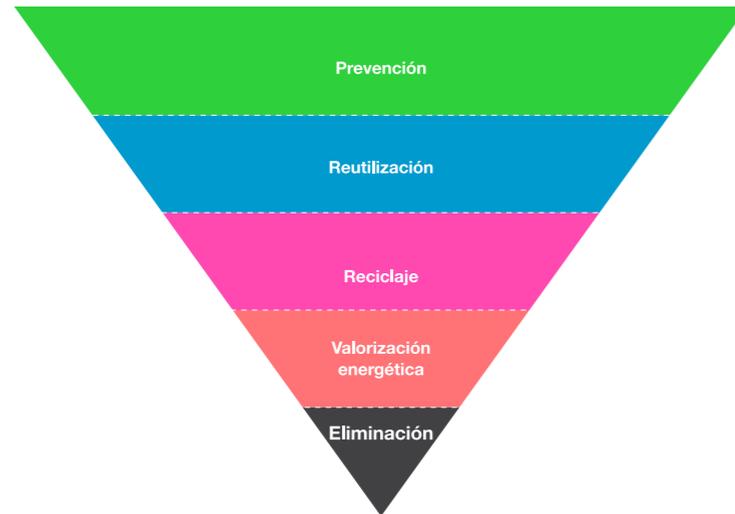
Los impuestos por residuos generados se establecen a partir del impacto o daño ambiental de los desechos correspondientes, y varían según su tipo. Por ejemplo, son mayores en el caso de bienes de alta toxicidad (como baterías) o difícil degradación (como neumáticos o vidrios) y menores en aquellos de más fácil degradación (como el papel). Estos impuestos podrían constituir una estructura óptima (o pigouviana) si estuvieran correctamente establecidos (de acuerdo con la categoría y la cantidad de residuos por cada empresa y hogar), e internalizarían directa y completamente la externalidad de disposición del desecho de bienes.

Sin embargo, en la práctica su imposición crea incentivos a la disposición ilegal de los desechos para eludir el pago, y el Estado debería incurrir en costos muy elevados de administración y monitoreo para controlar la disposición ilegal y la elusión correspondiente. En el extremo, debería monitorear la vida de ciudadanos y empresas en forma continua. Kinnaman (2006) argumenta que es posible inferir de los datos de estudios sobre experiencias parciales con estos impuestos que sus beneficios netos son cercanos a cero, precisamente debido a la alta elusión y el escaso éxito del monitoreo estatal.

Impuestos a la producción de bienes y subsidios al reciclaje de bienes y materiales desechados

Este instrumento, preferido por la bibliografía ambiental tradicional, consiste en establecer impuestos a los productores de bienes y subsidios a las empresas recicladoras. Esta combinación de impuestos y subsidios

Diagrama 1
Estrategia jerarquizada de gestión de residuos



Fuente: Ministerio del Medio Ambiente (2012).

tiene efectos similares a los del esquema anterior, pero los incentivos a la disposición ilegal desaparecen y, por lo tanto, los costos de monitoreo disminuyen. Sin embargo, a pesar de sus ventajas teóricas, ha sido poco utilizado en el mundo, probablemente porque cobrar impuestos y pagar subsidios aún conlleva costos significativos de transacción, implementación y monitoreo para el Estado.

Una variante menor e incompleta de este instrumento es el reembolso del depósito (*deposit refund*), la devolución monetaria al consumidor del pago o depósito que hace al adquirir el bien, cuando lo devuelve como desecho. Este esquema se utiliza en todo el mundo desde hace décadas con los envases de bebidas. Se trata de un impuesto a la producción que se puede descontar en la medida en que se acredite que se recuperó el envase. Así, el productor paga impuestos solo por la fracción no recuperada de envases, y le devuelve al consumidor la fracción complementaria. Con ello también disminuye el costo administrativo en que incurre el Estado y se evita el pago de subsidios. Sin embargo, una limitación significativa es que se aplica solo a los casos en que los productores demuestran que recuperan sus productos o partes de ellos.

Estándares de reciclaje a productores

En esta modalidad, la autoridad exige a los productores o vendedores cumplir metas de reciclaje para sus productos. Así, son los propios productores los encargados de captar

los residuos de un porcentaje de sus productos vendidos una vez que estos fueron consumidos. El principal problema de este instrumento es su inflexibilidad, ya que impone a los productores el costo de captar sus productos desechados y preocuparse por su reciclaje. Una variante que se hace cargo de este inconveniente es el establecimiento de una meta de reciclaje global, en la que existe la posibilidad de pagos cruzados entre productores (o emisión de créditos transables), de manera que reciclan aquellos para los cuales es más económico hacerlo. A pesar de esta mayor flexibilidad, se carece de incentivos para reciclar por sobre las metas, y además se entregan incentivos solo indirectos para afectar el diseño del producto (Walls, 2006).

Prohibiciones de disposición de desechos

Las prohibiciones de disposición de residuos (basura, bienes desechados, materiales y escombros) y las multas asociadas son muy generalizadas en el mundo y en Chile. Este esquema suele ejecutarse en el nivel comunal. Pero, en ausencia de una cultura cívica desarrollada, como aún se observa en Chile, el esquema de prohibiciones y multas presenta altos costos administrativos, por lo que el cumplimiento es débil y la elusión elevada. Como resultado, Chile presenta altos niveles de disposición ilegal de desechos, especialmente en los hogares y actividades productivas informales.

En resumen, existe una amplia experiencia internacional, y solo una muy limitada experiencia chilena, sobre los esquemas anteriores. En general, su aplicación ha sido parcial y su efectividad para internalizar las cuatro externalidades ha sido insatisfactoria debido a fallas de diseño o de implementación, y han implicado elevados costos estatales de cumplimiento y significativos incentivos privados para su evasión. Por eso se propone un esquema alternativo, que evita varias de las limitaciones citadas.

Propuesta 35 Sistema de impuestos específicos a la producción y de créditos transables al reciclaje

Se propone implementar un esquema novedoso, sin precedente internacional, que ha sido explorado a nivel teórico por Atal, Carrasco y Harrison (2012) y propuesto por Harrison y Atal (2012), y consiste en el siguiente sistema de impuestos y créditos. El Estado establece a nivel nacional impuestos específicos por productor o, en el caso de los bienes importados, por vendedor, para todos los bienes que generan desechos de costosa disposición o reciclaje. El monto del impuesto específico por bien corresponde al daño ambiental de los componentes del bien, y de los recipientes y embalajes que se utilizan en el punto de venta cuando el bien es dado de baja por el agente que lo consume o utiliza.

Simultáneamente, se establece el derecho de las empresas recicladoras a emitir y vender créditos transables a las empresas productoras de bienes, por unidad reciclada o dispuesta en forma segura en un lugar destinado a ello. Los productores (e importadores) de los bienes originales adquieren a precios de mercado los créditos emitidos por los recicladores, y tienen el derecho de rebajar del pago del impuesto específico a la producción (e importación) de bienes los créditos que adquieren de los recicladores (Diagramas 2 y 3).

Se propone implementar gradualmente esta propuesta, comenzando el primer año con impuestos específicos a bienes de significativas externalidades negativas, como baterías y pilas, neumáticos, equipos electrónicos. Luego se sugiere ampliar la lista en forma progresiva, en los siguientes cinco años, hasta cubrir un gran número de bienes con componentes y embalajes de impacto ambiental y costosa disposición en rellenos sanitarios. En el caso de los bienes manufacturados complejos, que se fabrican con componentes y materiales diversos, de costosa degradación y disposición, los impuestos específicos deberán establecerse a partir de estimaciones

de los costos ambientales (las externalidades negativas) de todos ellos.

Efectos esperados de la implementación de esta propuesta

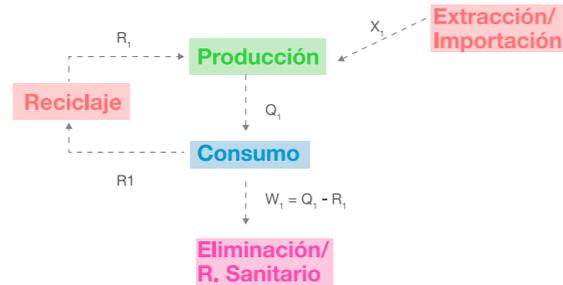
La concreción de esta propuesta clave, una vez que se cubran los bienes físicos con externalidades negativas, implicará que en el largo plazo (cinco a diez años) la gran mayoría de los bienes vendidos en el país estarán cubiertos por este esquema de impuestos específicos de impacto ambiental (o "impuestos verdes"). Estos impuestos presentarán grandes diferencias en su equivalente porcentual del precio final de venta de los bienes. Al mismo tiempo, se desarrollará un mercado amplio y profundo de transacción de créditos al reciclaje y a la disposición segura de los materiales que componen los bienes desechados.

De aplicarse este esquema, se anticipan caídas en los niveles de consumo de los bienes gravados con impuestos específicos y una expansión significativa de la industria nacional del reciclaje. Como cambiarán los precios relativos de los bienes de consumo y se incentivará dicha industria, la propuesta tendrá importantes efectos sobre la estructura del consumo y de la asignación de recursos productivos. Además tendrá consecuencias macroeconómicas: aumentará el nivel de precios al consumidor de la economía (IPC) y reducirá el nivel de consumo agregado. Debido a la internalización de las externalidades, otro efecto macroeconómico será el aumento del bienestar promedio de los consumidores.

En equilibrio, el precio del crédito transable emitido por unidad reciclada o dispuesta en rellenos sanitarios, y vendido por los recicladores y operadores de sitios de disposición de desechos a los productores de bienes, podrá ser equivalente al valor del componente del impuesto específico que corresponde al insumo correspondiente reciclado, menos los costos de transacción entre productores y recicladores, y más/menos un premio o descuento por el poder de mercado de recicladores en relación con los productores.

El precio de mercado de los materiales reciclados corresponderá al precio de los materiales producidos con insumos vírgenes, en el caso de sustitución perfecta entre unos y otros. Si la sustitución no es perfecta, el precio de mercado será diferente. Así, se reciclarán productos cuyo costo marginal de reciclaje sea inferior o igual a la suma del precio de mercado de insumos reciclados, más el precio de mercado del crédito emitido. Por lo tanto, en equilibrio el costo marginal privado de reciclaje es igual a su beneficio marginal social. En lo anterior radica la ganancia en bienestar de los

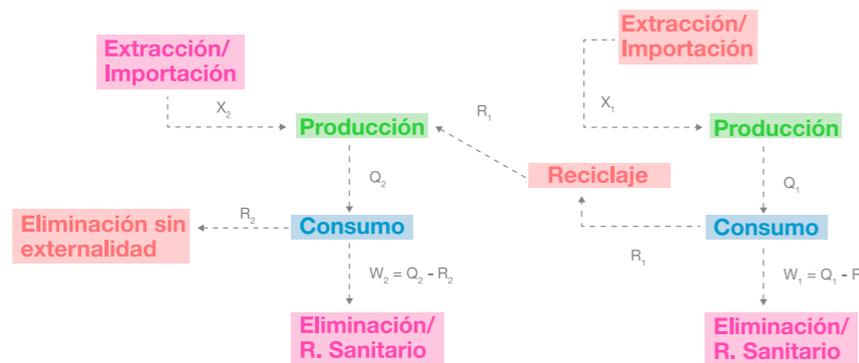
Diagrama 2
Ejemplo de un bien cuyos desechos pueden ser reutilizados en la producción del mismo bien



Fuente: Harrison y Atal (2012).

Nota: En este ejemplo, el productor del bien Q1 deberá pagar el impuesto a la producción. Por otro lado, la empresa que recicla la cantidad R1 podrá emitir un crédito por dicha cantidad, el que puede ser vendido al productor de Q1. Este, a su vez, podrá rebajar de su pago de impuestos el monto del crédito adquirido.

Diagrama 3
Ejemplo de un bien cuyos desechos pueden ser reutilizados en la producción de otro bien



Fuente: Harrison y Atal (2012).

Nota: En este ejemplo, los productores de los bienes Q1 y Q2 deberán pagar un impuesto a la producción. Por otro lado, tanto la empresa que recicla la cantidad R1 como la que elimina en forma segura la cantidad R2, podrán emitir un crédito por dichas cantidades, los que pueden ser vendidos a los productores de Q1 y Q2, quienes podrán rebajar de su pago de impuestos los montos de los créditos adquiridos.

consumidores, una vez que se establece la estructura de impuestos óptimos.

En el caso de los desechos no reciclados que son dispuestos en un lugar seguro y legalmente destinado para este fin, el costo marginal de esta actividad será inferior o igual al precio del crédito emitido.

En comparación con el esquema de impuestos y subsidios, este sistema evita la fijación y el pago de subsidios por el Estado a las empresas recicladoras o disponedoras de desechos, lo que elimina los costos regulatorios y administrativos del esquema de subsidios estatales. En comparación con el esquema de depósito y reembolso, se logra la misma asignación de recursos, pero es mucho más general que este último porque es aplicable a otros casos, en que (i) el productor y el reciclador son agentes distintos, (ii) el producto reciclado sirve de insumo a productos distintos de los que proviene, y (iii) el reciclador descompone productos no reciclables en componentes eliminados en forma segura.

En conclusión, este esquema permite internalizar adecuadamente las externalidades de producción, reciclaje y peso del producto (las tres primeras mencionadas arriba), aunque no incentiva un adecuado diseño de reciclabilidad (la cuarta),¹ que debería cubrir otro instrumento, no analizado aquí.

Respecto del impacto fiscal, los impuestos generan una recaudación neta positiva, aun descontando los créditos emitidos. Solo en el caso extremo y empíricamente improbable de que se recicle la totalidad de los bienes gravados se observaría un impacto fiscal nulo. El informe financiero de la propuesta original de reforma tributaria de 2012 estimaba en alrededor de US\$ 238 millones anuales la recaudación por los llamados impuestos verdes. Suponiendo que nuestra propuesta se implementa primero en forma acotada al mismo conjunto de bienes del fallido proyecto, pero con tasas más bajas, estimamos una recaudación bruta de US\$ 119 millones, esto es, la mitad de lo que hubiesen recaudado los impuestos verdes en la propuesta inicial de 2012.

Para obtener la recaudación neta se debe restar los montos que se descontarán por emisión de créditos. Suponiendo una tasa de reciclaje de estos bienes del 20% (el doble de la actual tasa de reciclaje estimada en Chile), la propuesta implica US\$ 95,2 millones anuales de recaudación tributaria. Sin embargo, en el largo plazo la recaudación podrá ser sustancialmente mayor, tanto porque se podrá incorporar un conjunto muy grande de bienes afectos al impuesto como porque las tasas podrán subir para reflejar los verdaderos valores de la externalidad ambiental que generan.

¹ Esto sí ocurriría si el reciclador y el productor estuvieran integrados verticalmente.

Propuesta 36 Cambiar los hábitos de separación de basura y desechos en su origen, y extender los puntos limpios

Proponemos complementar nuestra propuesta principal para promover el reciclaje en Chile con políticas que incentiven la separación de desechos y basuras, así como su acopio en lugares públicos habilitados.

Realizar campañas municipales para la separación de desechos, voluntaria en los hogares y obligatoria para las empresas

Se propone realizar campañas municipales para la formación de hábitos para la separación voluntaria de basuras y desechos en los hogares. Para las empresas, se propone establecer una regulación obligatoria de separar sus desechos y basuras, cuya violación se penalice con multas municipales.

Extender los centros de acopio mediante la creación de fondos concursables

Se propone estimular el desarrollo de centros de acopio o puntos limpios mediante la creación de fondos concursables para su construcción. Por ejemplo, se pueden abrir postulaciones para que municipios, organizaciones sociales (barrios, juntas de vecinos) e incluso privados presenten proyectos de construcción de puntos limpios con un diseño definido por ellos (tamaño, infraestructura, tipos de desechos que se recibirán, etc.). Se propone otorgar un fondo del gobierno central de financiamiento inicialmente pequeño, de \$ 400 millones, para ser evaluado y eventualmente expandirse con mayores recursos en el mediano plazo. Por ejemplo, se podría financiar anualmente la inversión de veinte proyectos de \$ 10 millones de costo unitario, y cien proyectos de costo unitario de \$ 2 millones. Los postulantes al financiamiento tienen libertad para definir el número y el tamaño de los puntos limpios que construirán. Los criterios para seleccionar los proyectos incluyen el carácter vulnerable de la comuna donde se

emplazarían y la disponibilidad actual de opciones de reciclaje en dicho lugar. Los propios proyectos deberán presentar propuestas verificables de financiamiento de la mantención de los puntos limpios.

Las personas que entreguen productos para reciclar en lugares de acopio municipal podrán obtener un reconocimiento basado en categorías y volúmenes de productos entregados, que podrá ser en dinero o utilizado como crédito en servicios municipales relacionados con el medio ambiente.

Se anticipa que las dos propuestas anteriores inducirán un cambio en el comportamiento de las empresas y personas, que se reflejará en mayores esfuerzos por separar las basuras y desechos en los hogares, y en un aumento de la entrega de materiales y desechos reciclables en los lugares de acopio municipal. La separación de basura, desechos y materiales al interior de las empresas será probablemente más extensiva que en los hogares, considerando su obligatoriedad y las multas con las cuales las empresas incumplidoras serán sancionadas por los inspectores municipales.

La complementariedad de estas propuestas con la de fomento del reciclaje radica en el hecho de que las empresas recicladoras (y los servicios municipales de aseo que retiran basura y desechos de hogares y empresas) se benefician de la mayor separación de basuras y desechos, así como del mayor acopio de desechos para el reciclaje en los puntos verdes municipales.

Áreas verdes urbanas

Las áreas verdes de la ciudad están definidas en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción como una "superficie de terreno destinada preferentemente al esparcimiento o circulación peatonal, conformada generalmente por especies vegetales y otros elementos complementarios". Un área verde pública es un bien nacional de uso público y comprende espacios de acceso público, con instalaciones para sus usuarios, como en plazas y parques, aunque algunas definiciones incluyen también recintos deportivos abiertos. La densidad, calidad y seguridad de los parques urbanos contribuye a crear un entorno saludable y sustentable en las ciudades. Existe, además, amplia evidencia empírica de que plazas y parques contribuyen al bienestar de las personas (Reyes y otros, 2011). Por ello cabe fortalecer su desarrollo.

Situación de las áreas verdes urbanas

Las estadísticas disponibles sobre áreas verdes son muy limitadas: la mayor parte de ellas se concentra en la Región Metropolitana, y tampoco se cuenta con series de

tiempo sobre su desarrollo. En la Región Metropolitana, además del Parque Metropolitano, desde el año 1993 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) ha creado 100 hectáreas de parque. Entre los trece parques urbanos del programa del MINVU se encuentran Lo Varas, que aporta más de una hectárea en Renca, Las Américas (Bernardo Leighton) en Estación Central, André Jarlan (La Feria) en Pedro Aguirre Cerda, Mapuhue en La Pintana, Parque Quebrada de Macul en Peñalolén, Violeta Parra en Lo Espejo, Mapocho Poniente en Cerro Navia, La Castrina en San Joaquín y Cerro Blanco en Recoleta.

Por décadas, el diseño urbano de las ciudades chilenas no tuvo como prioridad las áreas verdes ni los parques, sino que se concentró en resolver problemas sanitarios y de provisión de vivienda. Además, hasta hace poco la normativa chilena para áreas verdes en nuevas urbanizaciones no establecía tamaños mínimos sino solamente porcentajes, por lo que es frecuente encontrar "áreas verdes" en retazos residuales de terrenos poco adecuados para la construcción de viviendas (Reyes y Figueroa, 2010).

Las áreas verdes, distribuidas desigualmente en la ciudad, reflejan la disponibilidad de recursos económicos de sus habitantes y los gobiernos comunales. El Sistema Nacional de Información Municipal muestra una correlación positiva entre la superficie de parques y plazas por habitante y los ingresos totales comunales per cápita. Atisba (2011) asegura que esta "brecha verde" va en aumento, pues además de que el 32% de las áreas verdes están en comunas de altos ingresos, es en estas donde más se incrementan. De hecho, solo las seis comunas con mayores ingresos del Área Metropolitana de Santiago superan el estándar recomendado por la OMS de 9 m²/hab: Vitacura, Providencia, Santiago, La Reina, Lo Barnechea y Las Condes. Por último, las áreas verdes son más escasas en regiones, donde su costo de mantenimiento constituye una fuerte restricción.

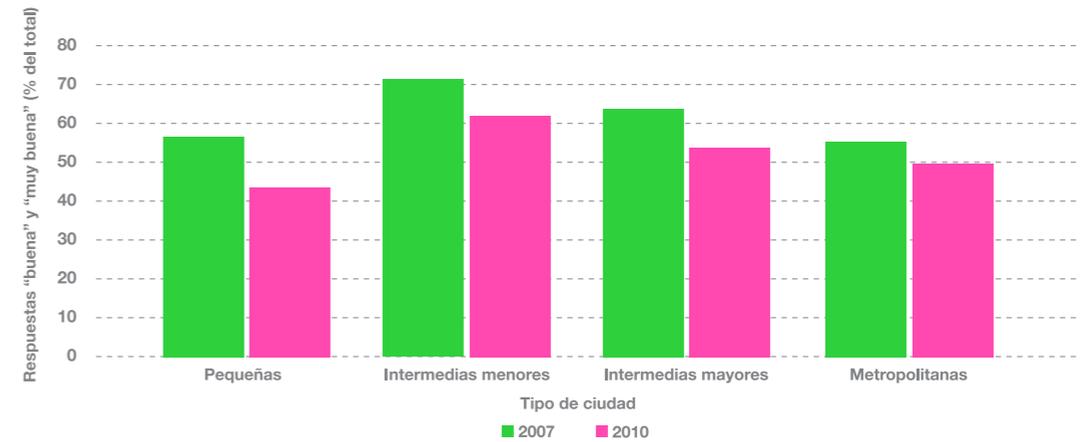
Un reciente catastro del MINVU reveló que hay 322 terrenos en ciudades aptos para transformarse en parques urbanos (MINVU, 2013). El Ministerio evaluará la factibilidad de las inversiones requeridas para su transformación en parques, aportadas por el gobierno central, y los requerimientos de gastos de mantención, en eventual asociación con donantes privados. Los parques serían integrados a la red nacional de áreas verdes que administrará el MINVU, en coordinación con servicios regionales de conservación de los parques urbanos, siguiendo el modelo del Parque Metropolitano de Santiago.

Percepción de calidad de las áreas verdes

Además de los indicadores objetivos sobre áreas verdes, las percepciones de los ciudadanos respecto de su entorno indican su aporte a la calidad de vida. En la Encuesta de

Gráfico 1

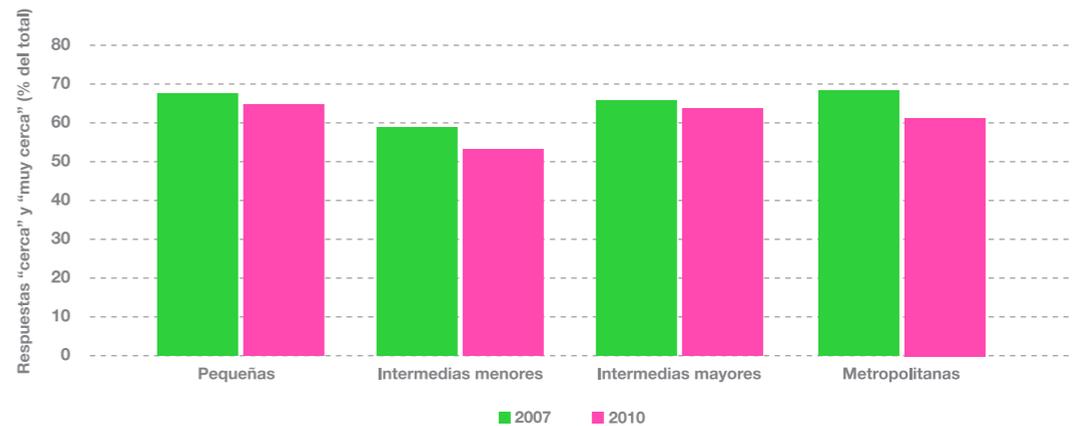
Evaluación de la calidad o condición de plazas y parques de la propia comuna



Fuente: Minvu, Encuesta de percepción de calidad de vida urbana 2011.

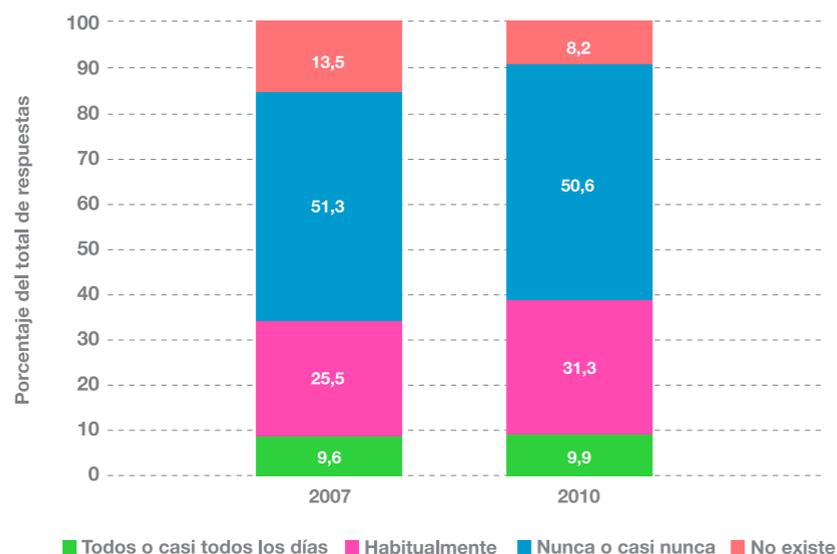
Gráfico 2

Evaluación de la cercanía de plazas, parques y paseos peatonales de la propia comuna



Fuente: Minvu, Encuesta de percepción de calidad de vida urbana 2011.

Gráfico 3
Frecuencia de uso de plazas y parques del barrio



Fuente: Minvu, Encuesta de percepción de calidad de vida urbana 2011.

Percepción de Calidad de Vida Urbana, realizada por el MINVU en 2007 y 2011, las personas evaluaron la calidad y la cercanía de los parques y plazas de manera relativamente positiva; sin embargo su uso es casi nulo.

En el Gráfico 1 se observa la evaluación de 2010 de la calidad de los parques y plazas. En el primer caso, más del 50% de los encuestados declaró que la calidad era “buena” o “muy buena”. A su vez, el 60% de los encuestados dijo encontrarse “cerca” o “muy cerca” de plazas, parques y paseos (Gráfico 2). La paradoja es que, a pesar de esta percepción de cercanía y calidad de plazas y parques, su uso es bastante bajo. El 50% de los encuestados declaró no utilizarlos “nunca” o “casi nunca” (Gráfico 3). El bajo uso de los parques y otros espacios, o, en otras palabras, la ausencia de control social, permite que sean capturados por grupos no deseados. La encuesta de MINVU (2011) también indica que el 37% de los beneficiarios estaría dispuesto a pagar por un parque que satisficiera en mayor medida su perfil de preferencias.

El análisis de Segovia (2005) sobre el programa de parques urbanos en Chile plantea que la intensidad de uso responde a tres factores: la pertinencia para el

tipo de población al cual está destinado; el tamaño del parque, que se asocia directamente con el número de usuarios, y, finalmente, el equipamiento y el mobiliario.

En particular, la autora destaca el descuido en el diseño de los parques, que no considera las costumbres locales, con lo que dificulta la identificación de la población con el nuevo espacio.

Los diseños en general responden a un estándar que deja fuera el 45% de las necesidades de los usuarios, porcentaje que se establece al comparar el uso de las superficies con las preferencias de los usuarios.

Al referirse a los criterios para la asignación de recursos en el programa de parques urbanos, Segovia indica que “en general, el procedimiento utilizado para la distribución y asignación de proyectos del Programa parece obedecer a la presión de algunas comunas” (2005). A lo anterior se agregan importantes problemas asociados a la institucionalidad para la creación, mantención y conservación de parques urbanos (Reyes y otros, 2011). En la práctica, la institucionalidad nacional de parques se encuentra en estado de proyecto.

Propuesta 37 Una Dirección Nacional de Parques Urbanos y un fondo de financiamiento para áreas verdes urbanas

En consonancia con los planes anunciados por el MINVU, se propone crear una Dirección Nacional de Parques Urbanos, dependiente del Ministerio, cuya tarea será identificar terrenos urbanos aptos, financiar la construcción de parques en las ciudades de Chile, e identificar las necesidades y fuentes de financiamiento (regionales o comunales) de mantención y administración de los parques, en coordinación con autoridades regionales y comunales. La Dirección Nacional trabajaría con direcciones regionales o comunales de administración de parques urbanos, siguiendo el modelo de administración del Parque Metropolitano de Santiago.

En segundo lugar, se propone crear un fondo de financiamiento para la compra pública de terrenos y la construcción de parques urbanos, en comunas de baja densidad de áreas verdes por habitante, en todo Chile. Administrado por la Dirección Nacional de Parques Urbanos, se debería establecer con aportes del gobierno central por \$ 15.000 millones (US\$ 30 millones) anuales por un período de diez años. Los fondos centrales financiarán la totalidad de la construcción, pero las comunas deberán comprometer recursos propios para financiar el mantenimiento.

Participación ciudadana en las definiciones de uso de los parques

El diseño participativo de los espacios urbanos vincula a las empresas o agencias técnicas responsables de la iniciativa con los usuarios en las fases de definición del programa de uso de la obra, de conocimiento de su avance y de la satisfacción con el producto final. El resultado esperado de la participación es una apropiación más rápida, un mejor uso y un mayor cuidado del espacio construido. En Chile, la Fundación Mi Parque ha utilizado con buenos resultados un modelo participativo para la implementación de sus iniciativas.

² Los supuestos utilizados para este cálculo son 0,12 UF/m2 de mantención anual, 1 UF/m2 de costo de construcción de parque o sendero, y 7 UF/m2 de costo de adquisición. Esta propuesta (y por lo tanto los fondos correspondientes) es adicional a la de crear un fondo de financiamiento para compra pública de terrenos y la construcción nacional de parques urbanos en comunas de baja densidad de áreas verdes por habitante.

Evaluar una franja de parques integrados en Santiago

En el espíritu de ampliar las áreas verdes urbanas, hacemos parcialmente nuestra una propuesta de Forray y otros (2012), que consiste en recuperar como espacios públicos lo que ellos denominan los 22 cerros-isla de Santiago (cerros Lo Aguirre, Chena, Renca, Alvarado, del Medio, Apoquindo, Dieciocho, Negro, Calán, La Ballena, Chequén, Amapolas, Los Piques, Los Morros, Las Cabras, Adasme, San Luis, Blanco, Jardín Alto, Hasbún, Santa Lucía y Rinconada), y transformarlos en parques o zonas protegidas. Esta recuperación implica la compra o expropiación de 327 hectáreas de alto costo, que hoy se encuentran en manos de privados. Solo por concepto de expropiación de estas hectáreas los autores estiman un costo que excede los US\$ 2.300 millones.

Nuestra propuesta es una versión bastante acotada de la anterior. Se propone que el Estado adquiriera franjas limitadas de algunos cerros para la construcción de un sistema de parques y senderos integrados. La idea complementa y potencia el proyecto nacional Sendero de Chile, y une algunos cerros de Santiago a partir del cerro Renca, pasando por los cerros Blanco, Manquehue, Alvarado, Calán y Quebrada de Macul, hasta llegar al Cajón del Maipo. La idea es que los terrenos usados y expropiados sean relativamente estrechos, pero que permitan dar cabida a un sendero, una ciclovía y al menos a una franja de área verde. Por supuesto, la unión de los cerros a través de las calles y comunas habitadas requiere de la construcción de ciclovías y de la habilitación de veredas para los peatones.

Es necesario evaluar en forma detallada el emplazamiento definitivo de las franjas que constituirán esta red de cerros integrados. Una estimación gruesa de los montos involucrados, simplemente para ilustrar, suponiendo un conjunto de 100 nuevas hectáreas para la red integrada, implicaría un costo de mantención anual de US\$ 5,5 millones. Por otra parte, un fondo de US\$ 368 millones podría cubrir las adquisiciones de los terrenos, y la construcción de los parques y senderos. Un horizonte de diez años para la ejecución implicaría entonces un presupuesto anual de US\$ 42,3 millones.²

Por último, se propone evaluar similares franjas de parques y cerros integrados para áreas metropolitanas regionales de gran tamaño, como Antofagasta, Valparaíso-Viña del Mar y Concepción-Talcahuano.

Limpieza del entorno urbano y no urbano

Los entornos urbano y no urbano se encuentran afectados en forma visible por actividades contaminantes de personas y empresas. En las ciudades, la contaminación por desechos se encuentra en calles, plazas, lugares públicos y propiedades privadas. Fuera de las ciudades, el daño ambiental se aprecia en tierras y aguas, privadas o públicas; en calles, caminos y carreteras rurales e interurbanas; así como en bordes acuáticos en ríos, canales, lagunas, lagos y el mar. Actividades como el vaciado de escombros en plazas o playas, la dispersión de basura desde vehículos en movimiento o el vertido de residuos domésticos en playas o ríos son la causa directa del daño ambiental tratado en esta sección.

No abordamos aquí la contaminación generada por empresas o uso del transporte; por ejemplo, no se consideran los RILES (residuos industriales líquidos), es decir, las aguas desechadas como resultado de procesos, actividades o servicios industriales. Esta sección se enfoca en la disposición ilegal o ilegítima de bienes desechados, materiales y basuras por hogares o actividades informales, con daño para la sustentabilidad y limpieza del entorno construido y natural.

No existen estadísticas nacionales sobre la extensión de este tipo de contaminación. Tampoco datos sobre las iniciativas, incipientes pero crecientes, tanto nacionales como de comunidades locales, para descontaminar entornos deteriorados y crear áreas verdes. Sin embargo, la limpieza del entorno urbano y no urbano, junto con la creación de áreas verdes, es motivo de preocupación creciente para personas y organizaciones que de forma dispersa y, en alguna medida, espontánea, llevan a cabo iniciativas destinadas a mejorar las condiciones ambientales. Algunos ejemplos:

- La Fundación Mi Parque gestiona proyectos de construcción de áreas verdes en comunas vulnerables. La construcción y mantención de los proyectos se financia con donaciones directas de privados y con aportes del Fondo Mixto del Ministerio de Desarrollo Social, e incluyen la participación activa de la comunidad.
- La Dirección de Gestión Ambiental de la Municipalidad de La Pintana (DIGA) ha implementado una estrategia de desarrollo sustentable para la comuna que incide en el manejo de residuos sólidos, “el aumento de la biomasa comunal y de nuevos espacios públicos y áreas verdes conformando un Sistema Integrado de Parques (...)”. La tenencia responsable de mascotas y la generación de un Mini-zoológico ha permitido, a toda la comunidad, conocer y apreciar especies nativas y exóticas de fauna. Finalmente, se ha logrado trabajar participativamente con la comunidad en la protección y mejoramiento del ambiente comunal” (www.digap.cl).

- Un muro ecológico construido por estudiantes del Liceo Industrial Domeyko con el apoyo de la Municipalidad de Recoleta, consistente en jardineras construidas con botellas plásticas desechables en un lugar donde se ubicaba un pequeño basural.

- La creación del parque natural Quebrada de Macul en Peñalolén, que involucró el retiro de 205 toneladas de basura.

- La limpieza y descontaminación de la ribera del lago Rapel, en el sector La Grutita, por los vecinos de Las Cabras en la Región de O’Higgins, para crear el parque Llallauquén (verde y sustentable), con el apoyo del Fondo del Ministerio del Medio Ambiente.

- Diversas iniciativas locales de limpieza de ciudades, carreteras, aguas y litorales. Por ejemplo, desde hace tres años un grupo de voluntarios limpia la playa de Ramuncho, en la comuna de Hualpén. En todo el país los boy scouts colaboran en campañas de limpieza de basurales y de desratización.

Otras iniciativas públicas y privadas se responsabilizan por el reciclaje de desechos, desde su recolección clasificada hasta la disposición total:

- Empresa Recycla: recicla celulares y computadores empleando a exconvictos. Obtuvo el segundo premio mundial del World Challenge 2011.

- Coaniquem ha implementado un proceso exitoso de reciclaje de vidrios. Otras fundaciones e iniciativas privadas promueven la limpieza física, el desarrollo de parques públicos y arborización, el reciclaje de basuras y desechos, y la reutilización de materiales desechados.

- Algunos de los reciclajes organizados comercialmente son el cartón (comprado por la empresa CMPC) y los metales (como la chatarra, comprada por la empresa Gerda AZA).

- La Municipalidad de Peñalolén vende bonos de carbono junto con el pago de la patente.

- Algunas iniciativas internacionales que se han ido imitando en Chile podrían extenderse significativamente. Por ejemplo, es creciente la participación en el “Día de la Tierra”, que se celebra desde hace cuarenta años el 22 de abril. Las adopciones de espacios públicos por un grupo –como “Adopte una carretera” (Adopt a Highway) en Estados Unidos– organizan a voluntarios, incluyendo organizaciones con y sin fines de lucro, que limpian de basura un tramo de carretera y reciben un cartel de reconocimiento con el nombre del responsable o financista desplegado en dicho tramo. En Estados Unidos esta iniciativa se ha extendido desde las carreteras hacia otros espacios públicos como calles, plazas y playas.

Otras experiencias no han logrado despegar, pero conviene tenerlas en cuenta como aprendizaje. Por ejemplo, el intento de introducir bolsas reciclables en supermercados no ha sido exitoso.

La limpieza de los espacios urbanos puede convertirse en un problema cuando las responsabilidades no están claras; así ocurre con propiedades públicas y semiprivadas. Otro aspecto relacionado es la ausencia de limpieza en calles, caminos y carreteras urbanas. Actualmente las sanciones que la autoridad establece por botar basura en lugares indebidos las define cada municipio en una ordenanza municipal. Las multas varían entre 1 y 5 UTM. La normativa actual tampoco explicita las sanciones, pues en el Código Penal no está tipificado el delito que castiga la contaminación de los suelos o la alteración de sus cualidades fisicoquímicas.

Propuesta 38 Implementar un conjunto coherente de desincentivos a la contaminación y de incentivos a la promoción de la limpieza del entorno físico, con iniciativas público-privadas

Esta propuesta se desglosa en las siguientes cuatro propuestas específicas de incentivos y desincentivos.

Multas por ley de entre 2 y 25 UTM a quienes boten basura en lugares no aptos

La idea es complementaria con la propuesta sobre reciclaje. También es afín a la práctica actual de algunas municipalidades, que ofrecen contratos para retirar grandes volúmenes de residuos sólidos, tales como escombros y restos vegetales de ferias o podas, de los cuales disponen apropiadamente. En tales condiciones resulta justificado elevar las multas (hoy son de 1 y 5 UTM), con beneficio al municipio correspondiente; además, el efecto disuasivo de las mayores multas haría menos costoso fiscalizar el cumplimiento de estas disposiciones.

Esquema de premios a municipios con menos basura, con puntajes y certificación del Ministerio de Medio Ambiente

Esta propuesta requiere establecer una línea de base a partir de la cual se considerarán las mejoras, así como los estándares de calidad.³ Determinar una línea de base implica poner el foco de la propuesta en el impacto de las iniciativas en el logro de una mejor calidad ambiental, y no solamente en el cumplimiento de las actividades contempladas para ello. Desde este punto de vista, el impacto sobre el medio ambiente involucra un uso eficiente de los recursos disponibles, que debe ir asociado a un premio monetario que incremente los recursos municipales para aseo y ornato, ponderado por la eficiencia en el logro del impacto. No es posible establecer un monto único porque los tamaños de los municipios varían, así como los volúmenes de desechos con los que deben lidiar. Por el momento puede establecerse como criterio que el premio será una proporción de los recursos destinados a disminuir la disposición de desechos en lugares no autorizados, ponderado por la eficiencia en el uso de recursos (por ejemplo, el costo que toma disminuir una tonelada de desechos).

Fondo concursable nacional para campañas de limpieza (\$ 500 millones)

Se propone crear un fondo concursable nacional para el desarrollo de campañas de limpieza urbana, de carreteras y entornos no urbanos (análogo en su gestión y financiamiento al Fondo Nacional Ambiental), con un monto propuesto de \$ 500 millones. Constituirá una glosa presupuestaria de gasto anual, en atención a la continuidad en las necesidades de limpieza. Los proyectos propondrán limpiar un área pública en un entorno no urbano, sin duplicar ni subsidiar la responsabilidad de los servicios públicos, ni reemplazar a los trabajadores contratados. Las actividades deben estar bien definidas y contemplar el equipamiento, así como la seguridad de los participantes.

Promover iniciativas público-privadas del tipo “Adopta una playa”

Los donantes privados podrán hacer contribuciones destinadas específicamente a la mantención de espacios públicos, tales como tramos de carreteras o playas, en las

³ El Ministerio del Medio Ambiente tiene un Sistema de Certificación Ambiental Municipal que opera de forma voluntaria para establecer metas administrativas, vale decir, actividades municipales destinadas a mejorar el medio ambiente en diversas dimensiones. Es otro enfoque, porque no toma como criterio el impacto de las iniciativas sino que incentiva la adopción de prácticas proambientales en el nivel municipal.

que se reconocerá su contribución. Los recursos serán canalizados a través de iniciativas de trabajo voluntario, sean estos sugeridos por el donante o seleccionados por la agencia a cargo del programa.

Contaminación visual en el entorno urbano y no urbano

La contaminación acústica y la contaminación visual son otros tipos de contaminación relevantes. Si bien la primera concentra las mayores quejas en encuestas de calidad de vida, nos centraremos en la contaminación visual a causa de la publicidad, con un doble objetivo: mejorar la seguridad del tránsito, y contribuir a la calidad de vida, la valoración estética del entorno y la promoción del turismo.

La contaminación visual –tanto en los espacios urbanos como en los rurales– se debe en parte a la profusión y calidad de la publicidad privada y del gobierno, pues se emplazan sin mayor regulación paneles gigantes que utilizan imágenes fijas y en movimiento, y carteles de todos los tamaños. Esta publicidad puede ser legal o ilegal. Por ejemplo, las pantallas LED de la avenida Américo Vespucio en Santiago son ilegales, así como las gigantografías en la zona de La Pirámide. Esto se debe a que las empresas obtienen los permisos municipales correspondientes, pero no los de la Dirección de Vialidad. La profusión de paneles y carteles de publicidad en las calles urbanas y las autopistas se explica por los pagos por arriendo para ese uso, que benefician a las municipalidades correspondientes. Esta publicidad perjudica el paisaje urbano y rural, y constituye un distractor y una potencial causa de accidentes.

De forma similar, la calidad de la señalética en las vías públicas es deficiente porque confunde diversos niveles de jerarquía en un mismo tipo de señal: la entrada a un centro comercial puede estar indicada en el mismo formato con el cual se indican distancias o máximos de velocidad. Ello disminuye las posibilidades de desarrollar una atención selectiva mientras se conduce.

Como antecedente de una metrópoli sudamericana, el alcalde (*prefeito*) de la ciudad de São Paulo dispuso retirar toda la propaganda urbana como parte del plan de descontaminación y limpieza *Cidade Limpa*. En la mayoría de los países desarrollados se cumple con

normativas estrictas que impiden totalmente o regulan muy restrictivamente la profusión de publicidad y señalética en las vías urbanas y rurales. A la luz de esos antecedentes es que planteamos la siguiente propuesta.

Propuesta 39 Planes piloto de restricciones a publicidad y señalética vial

Para algunas ciudades, como Santiago o Valparaíso, se propone que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en coordinación con el Ministerio de Obras Públicas) diseñe y adopte un programa piloto de restricción (prohibición total y/o aprobación muy limitada) de publicidad y señalética vial en zonas acotadas. Se propone considerar como posibles zonas para los programas piloto las manzanas patrimoniales más importantes del centro de Santiago, y de los cerros Alegre y Concepción de Valparaíso, así como un tramo importante de la autopista Santiago-Valparaíso.

La selección y las condiciones de los acuerdos de zonas patrimoniales urbanas podrán ser negociadas entre el MINVU y los alcaldes respectivos. En el tramo de autopista, la Dirección de Vialidad del MOP posee las facultades para revocar unilateralmente los permisos para instalar publicidad basado en consideraciones de seguridad vial.⁴

Se sugiere implementar esta propuesta a través de un plan piloto porque no existen instrumentos estandarizados para ejecutar este tipo de medidas. Su adopción pionera involucra negociaciones con las partes interesadas, especialmente las autoridades, incluyendo compensaciones parciales.

Una vez implementado el plan, se considera dejar un período de dos años en régimen para evaluar sus efectos (a través de una evaluación de su impacto ambiental y sus efectos en el turismo y en la seguridad de las vías) y costos (por la disminución de los ingresos municipales por derechos de arriendo o uso de las vías). De resultar favorables las evaluaciones anteriores, se propone implementar la gradual extensión de los planes piloto de restricción y regulación de la publicidad y señalética en calles y autopistas a nivel nacional.

⁴ Manual de Carreteras del MOP, 2012 (6.102.4): “En el contexto del DFL 850 de 1997, el párrafo titulado “Policía de Caminos” establece medidas de conservación y reglamenta el uso y mantención de los caminos públicos y de los terrenos adyacentes, regulando (...) la colocación de carteles, avisos de propaganda o cualquiera otra forma de anuncios comerciales en los caminos públicos”. Más aun, la Dirección de Vialidad fija las condiciones y la distancia, desde el camino, en que podrán colocarse los letreros publicitarios. De ello se desprende que el Ministerio y la Dirección respectiva cuentan con las atribuciones necesarias para implementar esta propuesta.

Educación en conciencia ambiental y del entorno en niños y jóvenes

La promoción de un entorno sustentable y limpio en edades tempranas contribuye a la creación de conciencia respecto del medio ambiente y de la sociedad, que se expresa luego en otras dimensiones de la vida privada y pública. Por ello, esta sección propone la incorporación de iniciativas ecológicas y de cuidado del medio ambiente en currículos escolares, apoyada con la movilización de escolares en iniciativas locales.

Conciencia ambiental entre jóvenes, ¿cuál es el problema?

La teoría de la educación ha puesto creciente énfasis en el desarrollo de “habilidades blandas”, un conjunto de elementos no cognitivos que influyen decisivamente en el logro de los jóvenes en diversos aspectos de su vida. El capítulo de propuestas para la educación desarrolla con más detalle la ampliación del foco desde habilidades cognitivas a habilidades no cognitivas y socioemocionales. Entre estas se encuentra el desarrollo de una “personalidad cívica” basada en la exposición a la diversidad y el compromiso público. Los jóvenes poseen escasas oportunidades en este campo, en parte por las características de la sociedad actual, por la carencia de recursos o por la segregación social, económica y geográfica.

La vida social actual se caracteriza por interacciones especializadas que tienden a separar los grupos de acuerdo con intereses muy específicos. En el lado oscuro de las actuales tecnologías de comunicación e información se encuentra la facilidad para constituir grupos relativamente pequeños –“comunidades”– con integrantes homogéneos, que refuerzan su similitud a través de una interacción constante. Las tendencias a la cooperación y el respeto a la diversidad resultan así corroídos, junto con la confianza y la capacidad para lograr un control social del entorno. Solamente la universidad, en la medida en que acoge a jóvenes de diverso origen social, cultural o étnico, contribuye a superar la baja movilidad social que caracteriza al Chile actual.

Las dificultades que plantea el proceso de individuación entre las personas de menos recursos tienden a manifestarse en el predominio de conductas de satisfacción inmediata, asociadas muchas veces a comportamientos riesgosos (cárcel, drogas, embarazo adolescente, etc.) que reducen las posibilidades de integración futura.

Finalmente, la ausencia de motivación con respecto a la incidencia de su actividad en el entorno social y natural, se expresa en el escaso interés por participar en asuntos de interés público. Es conocido que esta

ausencia de participación pública generalmente lleva a resultados negativos para los colectivos, en lo que se conoce como “tragedia de los comunes” (Ostrom, 2003).

Educación en torno a un medio ambiente sustentable

La educación en sustentabilidad ambiental, que tiene como objetivo reducir las conductas individuales que expresan la ausencia de compromiso comunitario, se basa en el supuesto de que es posible lograr un cambio en las actitudes y motivaciones de las personas. El objetivo es formar a personas que cooperan entre sí para desplegar acciones que contribuyen a lograr un entorno sustentable y limpio.

El foco en la educación deriva del conocimiento del valor de desarrollar estas actividades en fases tempranas. Los adultos que se involucran en actividades voluntarias y otras iniciativas de interés público generalmente participaron en actividades comunitarias durante su infancia. Desde este punto de vista, la educación en medio ambiente sustentable no es un “adoctrinamiento”, sino el aprendizaje a través de la participación activa en iniciativas a favor del medio ambiente.

Propuesta 40 Apoyo pedagógico para contribuir a un medio ambiente sustentable

Se propone tomar las siguientes medidas:

- Elaborar y contribuir a implementar material pedagógico que facilite las iniciativas relativas a un entorno sustentable en la enseñanza básica.
- Promover el entorno sustentable en edad escolar a través de su incorporación al currículo, a través de actividades electivas y campañas.
- Incorporar sistemáticamente conceptos y temas relacionados con el entorno en los Objetivos Fundamentales Transversales de la educación básica.
- Entrenar a estudiantes de enseñanza media en actividades conexas a iniciativas de medio ambiente sustentable, tales como jardinería, mantenimiento de espacios públicos, forestación, cuidado de especies, eficiencia energética, cartografía, etc.

La implementación de esta propuesta tiene un aspecto crítico en la capacidad de gestión de las escuelas, dado

que involucra incorporar innovaciones profundas en la gestión escolar, la pedagogía y la didáctica. Por ello, se requiere de un adecuado apoyo y de facilidades para su implementación, particularmente en lo que respecta al desarrollo de instrumentos y prácticas pedagógicas para hacer operativos los objetivos generales.

Voluntariado y donaciones

Para cuidar de un medio ambiente sustentable y limpio se requiere del compromiso de la sociedad entera con la protección del entorno. Este compromiso social se plasma tanto en las normas y políticas públicas atingentes como en las actitudes y acciones que despliegan la sociedad civil y las personas. Pero estas actitudes y acciones son parte de un compromiso más global, propio de ciudadanos conscientes y preocupados por la sociedad entera. Por ello, planteamos en esta sección tres iniciativas complementarias para fortalecer el compromiso de los ciudadanos con el entorno a través del voluntariado y las donaciones financieras, acciones que refuerzan también el capital social y la integración del país.

Diagnóstico general sobre voluntariado

La participación en actividades voluntarias está asociada a la formación de conductas y valores en los períodos tempranos de la vida. Las personas deben cooperar entre sí para desplegar acciones que contribuyan a lograr un entorno sustentable y limpio; además son importantes la conciencia y los lazos de solidaridad que se establecen cuando la comunidad participa de los intereses públicos. El foco debe estar en las problemáticas derivadas del comportamiento individual, como parte de la ciudadanía o civilidad.

Román, Ibarra y Ramos (2011 y 2012) muestran las características que asume el trabajo voluntario en Chile. La mayoría de la participación se canaliza a través de instituciones (86%), principalmente las iglesias (40%) y las organizaciones privadas sin fines de lucro, tales como fundaciones, corporaciones y ONG (27%). Las organizaciones públicas también organizan actividades de voluntariado, aunque no de forma regular. También hay iniciativas locales de voluntarios, con escaso apoyo privado o público, que desarrollan actividades de limpieza, reciclaje, acopio o afines con nuestra propuesta de trabajo. Llama la atención la relativamente baja importancia de las organizaciones funcionales como el colegio o el lugar de trabajo entre los canales de participación voluntaria (19%), que constituyen un área con alto potencial de crecimiento para esta propuesta. La mayor intensidad

de participación en actividades de voluntariado ocurre entre los 26 y 59 años de edad, y el involucramiento temprano en el trabajo voluntario aparece como un poderoso factor explicativo del posterior involucramiento de los adultos en actividades voluntarias. Este factor demuestra la relevancia de intervenir durante la etapa escolar, lo que es perfectamente posible dado el interés que muestran niños y jóvenes por los temas ambientales y su disposición a colaborar en estas iniciativas.

Marco jurídico del voluntariado en Chile

En Chile no existe un marco jurídico que regule expresamente al voluntariado, aunque una serie de cuerpos legales le afectan en forma indirecta. Entre estos destacan los instrumentos jurídicos disponibles para la conformación legal de la práctica del trabajo voluntario –corporaciones y fundaciones, por un lado, y organizaciones comunales y juntas de vecinos, por otro– y aquellos que regulan el financiamiento de las organizaciones sin fines de lucro, como las leyes de impuesto a la renta, rentas municipales y donaciones. La Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública busca simplificar los procedimientos, sin reemplazar las regulaciones existentes. Realiza dos precisiones que conviene tener presentes. El artículo 19 define las organizaciones de voluntariado como “organizaciones de interés público cuya actividad principal se realiza con un propósito solidario, a favor de terceros, y se lleva a cabo en forma libre, sistemática y regular, sin pagar remuneración a sus participantes”. Las organizaciones de interés público son una categoría especial de organizaciones sin fines de lucro, establecidas por esta misma ley en su artículo 15, cuya definición pone énfasis en la incorporación de actividades de voluntariado. Tanto la calidad de organización de interés público como la de organización de voluntariado son establecidas por un Consejo Nacional para el Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, creado por esta ley.

El voluntariado en Chile y su comparación internacional

Los datos disponibles sobre voluntariado provienen de estudios parciales, realizados con un marco muestral reconocidamente insuficiente: es difícil establecer con certeza cuántos son los voluntarios, qué tipo de actividades desarrollan, con qué organizaciones están vinculados y cuál es su origen social. En 2006, Irarrázaval y Salamon realizaron un estudio de la situación del sector sin fines de lucro en Chile que puede servir como aproximación al voluntariado, por la asociación que existe entre ellos. En el estudio, Chile aparece como un país con altos niveles de trabajo voluntario. En 2004, el 7% de la población adulta chilena había aportado parte de su tiempo a este

fin. Si estas horas se transforman en Jornadas Completas Equivalentes, el voluntariado aporta 143 mil trabajos de tiempo completo adicionales, equivalentes al 2,3% de la población económicamente activa. Chile es por lo tanto el país con mayor participación de voluntariado en Latinoamérica, y se sitúa incluso por sobre el nivel de países desarrollados.

No obstante, otros estudios (González y otros, 2010; Espinoza y Rabi, 2009; Madero y Castillo, 2012) muestran que la donación en dinero constituye la principal forma de involucramiento voluntario de la población chilena en actividades de interés público. Las campañas públicas de recolección de dinero por diversas fundaciones e instituciones tienden a opacar las formas de participación basadas en la contribución de tiempo de trabajo.

La experiencia internacional y chilena en voluntariado

En varios países el Estado desempeña un rol activo como coordinador, promotor y cofinanciador de iniciativas de voluntariado; incluso, agencias de gobierno coordinan el voluntariado privado. Los resultados de las experiencias son variados y debe ponerse especial atención en su diseño. Entre 2003 y 2006, en Chile operó un Programa Nacional de Voluntariado coordinado por la Dirección de Organizaciones Sociales. El nivel de operación bajó al mínimo en 2005, para ser declarado en reformulación en 2007. Los problemas detectados en su operación refieren a las dificultades para establecer coordinaciones eficaces con las instituciones que poseían programas de voluntariado, a la imposibilidad de certificar el trabajo de los voluntarios, a la escasa incorporación de nuevos voluntarios y a las mínimas condiciones que poseían las nuevas instituciones postulantes para acoger voluntarios. En la práctica, la principal labor del programa consistió en financiar proyectos de desarrollo comunitario que contenían un componente de trabajo voluntario.

La Ley 20.500 creó un Consejo Nacional del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, así como Consejos Regionales y Comunales vinculados con el primero. El Consejo Nacional tiene como responsabilidades administrar un catastro de organizaciones de interés público, certificar la calidad de organización del voluntariado, reconocer el trabajo de los voluntarios, y distribuir fondos entre regiones y asignarlos para los proyectos nacionales. Sin embargo, la ley no establece la contraparte pública del Fondo, como tampoco un sistema de gestión de los programas de voluntariado.

La propuesta de Servicio Juvenil Voluntario, que se plantea más adelante, así como el recurso a actividades voluntarias en otras áreas del entorno sustentable, requiere de un esfuerzo especial de gestión pública, capaz de coordinar esfuerzos públicos y privados. Es ese aspecto el que motiva la siguiente propuesta institucional.

Propuesta 41 Crear una unidad especial de gobierno para ser contraparte pública en materia de voluntariado

La propuesta es crear una unidad especial de gobierno, que puede estar radicada en el Ministerio Secretaría General de Gobierno, para que desempeñe el rol de contraparte pública en materia de voluntariado, en el marco de la Ley 20.500. Las funciones de esta unidad serán las siguientes:

- Verificar la calidad del catastro de organizaciones de voluntariado establecido por la Ley 20.500, y establecer criterios de calidad explícitos para programas y organizaciones colaboradoras
- Proveer información sobre programas y evitar duplicaciones de iniciativas de voluntariado
- Facilitar la coordinación de iniciativas de voluntariado con la participación público-privada
- Operar como contraparte pública del Servicio Juvenil Voluntario (ver la siguiente propuesta), y coordinar con instituciones y servicios sus programas
- Establecer mecanismos descentralizados de consulta ciudadana vinculante para identificar áreas de interés en iniciativas de trabajo voluntario
- Promover una red de trabajo voluntario público/privado con movilización conjunta en coyunturas o días señalados, para escolares y otros grupos de voluntarios
- Promover programas público/privados de “adopción” de espacios públicos según la experiencia *adopt a highway* y *adopt a beach*.

Perspectivas para Chile de un servicio juvenil voluntario

En Chile existe una variedad de iniciativas de servicio voluntario que involucran a muchos jóvenes (pero no solamente a ellos), entre las que destaca el Servicio País, que opera con una filosofía de desarrollar fortalezas comunitarias. De manera similar, el programa Techo para Chile incorpora a jóvenes voluntarios y no voluntarios en un modelo de trabajo que involucra desarrollo comunitario, aunque no constituye un programa de servicio como el analizado en esta sección. Otras iniciativas voluntarias se relacionan con la asistencia individualizada, como la atención de ancianos y discapacitados, o el apoyo al microemprendimiento individual, entre otras.

El Servicio País es la única iniciativa diseñada como un programa de servicio público en Chile, por lo que conviene examinarlo con algún detalle. Este programa, de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FNSP), consiste en el envío, desde 1995, de profesionales recién egresados a comunas rurales pobres, por un período de trece meses, en los cuales deben proponer, diseñar y ejecutar iniciativas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. La oportunidad de servicio social que otorga el Servicio País es uno de los aspectos más valorados por sus participantes, pues sus capacidades son consideradas profesionalmente antes que como un apostolado, caso en el que se considerarían subutilizados (Palacios, 1997).

El Servicio País, que no tiene problemas para llenar sus cupos, opera sobre la base de las orientaciones altruistas de los jóvenes profesionales. De igual forma, se puede pensar que estas orientaciones al servicio público están presentes en otros segmentos del grupo de edad. Podría pensarse que existe una propensión de los jóvenes a participar en este tipo de programas. Una muestra de ello son los 10.000 jóvenes voluntarios que se inscribieron para participar en la reforestación del Parque Nacional Torres del Paine después del incendio que le afectó en 2011. Pero lo que no se puede suponer es que esta motivación altruista es la suficiente para alcanzar a todos los jóvenes, o que es la única motivación para participar en programas de voluntariado joven.

Existe también potencial para el desarrollo de estas iniciativas en organizaciones juveniles voluntarias que realizan esporádicamente actividades de servicio (boy scouts, centros de alumnos o clubes deportivos), pero que podrían involucrarse más sistemáticamente en ellas. La propuesta que se plantea al respecto consiste en expandir los programas de servicio hacia organizaciones que no los desarrollan en forma sistemática, así como a un rango de participantes que comprenda desde el profesional hasta el excluido, idealmente con mezcla social.

Algunos países han implementado programas de servicio juvenil, en algunos casos como alternativa al servicio militar. Eberly y Sherraden (1990) realizaron un análisis comparado del diseño de nueve programas alrededor del mundo en términos de acceso, tamaño, costo y forma de organización. Desde el punto de vista de su diseño, los sistemas de servicio juvenil suponen que un input de energía externa al contexto de aplicación tendrá multitud de pequeños efectos—donde los positivos superan a los negativos—sobre las localidades y los participantes. La comparación de los resultados en nueve países ilustra la operación de este principio: todos los resultados son positivos, pero unos son mayores que otros.

Los objetivos alcanzados por los programas, que fueron evaluados de acuerdo con su diseño, se refieren a

efectos positivos en el bienestar de la población, a la creación de bienes públicos, a la productividad, y a los servicios de capacitación información o mediación en el empleo e iniciativas de paz. La revisión muestra resultados positivos para todos los programas, aunque con variaciones entre áreas:

- En el lugar más alto del ranking se encuentra lo que los autores llaman *commonweal*, esto es, la creación o mantención de bienes públicos, el bienestar general y la satisfacción de las necesidades de la comunidad. También se observan muy buenos resultados en cuanto a productividad social y económica.
- En el medio del ranking se encuentra la provisión de servicios tales como capacitación, información o mediación de empleo. En este mismo nivel de logro se encuentra la asistencia directa a la población.
- El lugar más bajo del ranking lo ocupan las iniciativas de paz relacionadas con el servicio juvenil, que además de escasas aparecen vinculadas con intereses estatales, como asegurar la lealtad o el control de poblaciones, o bien son concebidas como actividades de respaldo al servicio militar.

Considerando todos los antecedentes mencionados, la siguiente propuesta apunta a la movilización del voluntariado juvenil nacional.

Propuesta 42 Creación de un Servicio Juvenil Voluntario

La propuesta de crear un Servicio Juvenil Voluntario de carácter social y nacional se inscribe en la filosofía de los programas de servicio. La iniciativa supone que una actividad de servicio permite a los jóvenes desarrollar valores prosociales, pues cooperan entre sí para desplegar acciones que contribuyen a lograr objetivos de interés público. No debe haber requisitos en cuanto a la filosofía de la organización que promueve estas iniciativas, como tampoco en el tipo de actividad. Los únicos requisitos son: (i) que esté destinado a bienes públicos, (ii) que opere a través de la cooperación entre los participantes, y (iii) que produzca efectos positivos sobre las localidades involucradas y los participantes mismos.

El Servicio Juvenil Voluntario busca involucrar a los jóvenes en la producción de bienes públicos, con lo que se crea un compromiso con la comunidad. Operaría con integración social, permitiendo y promoviendo la participación conjunta de jóvenes de orígenes y condiciones sociales diferentes, que de este modo se exponen a la diversidad, lo que

contribuye a la cohesión social. El programa deberá preocuparse de promover la conciencia de los jóvenes a través de la educación en las áreas de trabajo en las cuales se desempeñan. Se espera, finalmente, que contribuya a la formación de capital humano.

El programa estaría dirigido a jóvenes de entre 18 y 30 años, quienes participarán de forma voluntaria en programas de servicio social y ambiental por un período promedio de tres a seis semanas, hasta un máximo de doce semanas. Los recién egresados de la enseñanza media pueden comenzar a participar en distintas iniciativas de ayuda social. Se trataría de una actividad no remunerada, aunque los participantes recibirán una asignación de gastos. Además, la participación como voluntario queda certificada oficialmente.

Pensando en la integración social de los participantes, en las iniciativas se debe incorporar a jóvenes con niveles de escolaridad y origen social diversos. La participación continua de los jóvenes en grupos de trabajo socialmente heterogéneos favorece el cumplimiento de los objetivos del programa.

El foco de las actividades estará en aquellas de elevado beneficio neto social, cuidando de minimizar las consecuencias indeseables sobre las comunidades en que se desarrollan. Comprende iniciativas como trabajo social, y de sustentabilidad y limpieza ambiental en localidades y territorios, con el fin de promover el bienestar de la población, y de mantener y crear bienes públicos. La implementación debe poner particular cuidado en evitar los efectos de sustitución del trabajo pagado.

Las actividades de los jóvenes estarán organizadas, coordinadas y/o auspiciadas por municipalidades, agencias públicas (por ejemplo CONAF) o instituciones privadas (como Techo para Chile o Fundación Mi Parque). La incorporación de nuevas organizaciones e iniciativas debe ser parte de las funciones de la unidad responsable del programa. No existe hoy ninguna unidad del sector público que realice actividades similares a la propuesta; de ahí la propuesta previa de una unidad especial que tomará la responsabilidad de este programa desde la Secretaría General de Gobierno, en coordinación con el INJUV.

Se propone que la participación nacional del programa en régimen abarque unos 15.000 jóvenes por año,⁵ cifra que representa alrededor del 5% de los egresados de enseñanza media. En pos del afinamiento del diseño, se aconseja iniciarlo como un programa piloto para jóvenes de enseñanza media y universitarios, en actividades de vacaciones que comprendan a unos quinientos jóvenes.

Pueden anticiparse diversas dificultades en la implementación de una iniciativa de este tipo, por lo que se sugiere partir con un plan piloto de dos años que se aplique en una o dos regiones, probando distintas modalidades de implementación y de cooperación pública/privada. Al final del segundo año se propone evaluar el alcance del programa y la incorporación de participantes.

Donaciones privadas

La experiencia chilena en donaciones de privados con beneficios tributarios es antigua y diversa. Su característica principal es la profusión amplia e incoherente de regímenes legales que legislan sobre los beneficios tributarios de empresas y personas donantes, así como sobre las características de los donatarios. Hoy se dispone de 92 cuerpos legales que regulan dichos beneficios tributarios, con grandes diferencias respecto de los donantes, donatarios y beneficios tributarios de los donantes (en bases tributarias, créditos tributarios y topes correspondientes). Un análisis crítico de la historia de estas leyes muestra que han intentado responder a demandas y presiones de grupos de interés específicos, más que a una forma coherente y uniforme de regular e incentivar las donaciones (Escobar, 2012).

En el mundo y en Chile la sociedad civil se hace cargo de proyectos y actividades de interés público, que se complementan con las funciones del Estado. Personas y empresas donan dinero y tiempo a múltiples proyectos realizados frecuentemente (pero no exclusivamente) por organizaciones sociales sin fines de lucro (OSFL) en diversas áreas de interés social. A menudo (pero no siempre), las donaciones en dinero son incentivadas por el Estado, que las cofinancia a través de beneficios tributarios a los donantes. Este mecanismo es congruente con la democracia (promueve el principio de subsidiariedad y una parcial devolución de soberanía fiscal a los contribuyentes) y con la evidencia sobre la mayor eficiencia de las OSFL en el desarrollo de proyectos de bien público, en comparación con la del Estado.

Para ilustrar las diferencias entre Chile y otros países, en el Cuadro 1 hay un ejemplo de donación y beneficios tributarios para Chile, que se aplica en casos restrictivos. El donante puede recuperar un elevado porcentaje (70% en el caso de una persona natural o 60% en el caso de una empresa) de su donación, beneficio tributario que resulta de la combinación de gasto descontable de la base imponible y de crédito tributario. Este beneficio es alto en Chile en comparación con otros países, especialmente con Estados Unidos y Alemania. Por otra parte, los límites máximos que se pueden donar son muy bajos en Chile en comparación con otras naciones.

⁵ A modo de referencia, el servicio militar recluta cada año poco más de 11.000 conscriptos.

Cuadro 1
Beneficios tributarios para donaciones

	Beneficio por gasto deducible de base imponible	Beneficio por crédito tributario	Beneficio tributario total como % de la donación	Límite máximo a rebajar de la base imponible
Chile	50% del gasto por 40% de tasa marginal personas (20% de tasa corporativa) = 20% (10%)	50% del gasto es crédito tributario	70% (60%)	5% de renta líquida imponible (o 3% del capital de la empresa)
EE.UU.	100% del gasto por 41,9% de tasa marginal personas (39,1% de tasa corporativa) = 41,9% (39,1%)	Varía en cada estado	41,9% (39,1%) más crédito de cada estado	50% del ingreso bruto (10% de base imponible)
Canadá	100% del gasto por 26,1% de tasa corporativa	100% del gasto es crédito tributario	100% (26,1%)	75% (75%) del ingreso neto de impuestos
Alemania	100% del gasto por 47,5% de tasa marginal personas (30,2% de tasa corporativa) = 47,5% (30,2%)	Cero	47,5% (30,2%)	20% (20%) de base imponible

Fuente: OCDE y Escobar (2012).

Nota: Las estimaciones para personas donantes que pagan las tasas marginales de impuestos más altas están sin paréntesis y las estimaciones para empresas están entre paréntesis. Los cálculos para donaciones y donantes son para los casos representativos de donantes y donatarios y son de los autores, basados en datos de OCDE y Escobar (2012). Para Chile se tomó un caso representativo de beneficios para donaciones, aunque la profusión de regímenes es enorme.

Otra limitación de las normativas legales en Chile es la exclusión de importantes áreas de interés público –como la protección del medio ambiente, el patrimonio natural y la salud– del acceso a los incentivos tributarios a las donaciones. Ello constituye una limitación discrecional inaceptable, particularmente desde la perspectiva del compromiso ciudadano con un entorno sustentable y con la salud. Finalmente, debido a la profusión de normativas legales y de su aplicación a veces errática por el Servicio de Impuestos Internos, se observa una gran incertidumbre respecto de la aplicación de los beneficios tributarios de donaciones de empresas, que se incrementa por las multas draconianas que se les cursa cuando sus donaciones constituyen gasto rechazado.

Por lo tanto, no sorprende que en Chile las donaciones sean modestas, que las organizaciones sociales sin fines de lucro estén subdesarrolladas y que el gasto tributario por donaciones (lo que el Estado pierde por los beneficios tributarios otorgados a donantes) sea muy bajo, en comparación con otros países. En 2011, el

gasto tributario por donaciones alcanzó apenas \$ 46.800 millones o el 0,04% del PIB chileno. La buena noticia es que recientemente se ha alcanzado un excepcional consenso político sobre la necesidad de reemplazar el actual régimen de incentivos tributarios dispersos y confusos por una ley única de incentivos a las donaciones. La sociedad civil y las organizaciones sociales sin fines de lucro así lo solicitaron en un seminario reciente.⁶ Un grupo significativo de legisladores firmó un compromiso de apoyo a un régimen único para las OSFL (Alvear y otros, 2012). Escobar (2012) y Peralta (2012) han elaborado propuestas para crear una nueva ley única.⁷

En concordancia con muchas de las propuestas planteadas arriba –y haciendo parcialmente nuestros sus planteamientos–, proponemos adoptar un nuevo régimen de incentivos tributarios para las donaciones. Una nueva ley única para las donaciones privadas con beneficios tributarios constituiría una buena alianza público-privada para movilizar recursos mixtos que financian programas y proyectos de impacto positivo, aceptados por el Estado.

⁶ “Hacia un Chile más integrado: Fomentando el emprendimiento social”, Sala de Sesiones, Ex Congreso de Santiago, 9 de julio de 2012. www.chileintegrado.cl.

⁷ El Ministro de Hacienda anunció en su cuenta pública de diciembre de 2012 que el gobierno ingresará un proyecto de ley única de donaciones al Congreso en 2013.

Propuesta 43 Adoptar una nueva ley única de incentivos tributarios a las donaciones privadas

Proponemos una reforma legal integral, basada en las siguientes características:

- Reemplazar las más de 92 normativas legales existentes por una ley única de incentivos tributarios para las donaciones a las organizaciones sociales sin fines de lucro, con un tratamiento tributario uniforme, único y simplificado, tanto para donantes como para donatarios.

- Permitir que toda institución de interés público pueda ser beneficiaria de incentivos tributarios, sin restricción respecto de su área de trabajo. Esto es, ampliar los posibles donatarios para incluir organizaciones sociales sin fines de lucro de sectores no contemplados en la normativa actual (medio ambiente, patrimonio natural y salud). Para los donantes, esto incluye tanto a personas naturales como jurídicas.

- Establecer beneficios tributarios más parecidos, por ejemplo, a los de Estados Unidos y Alemania (ver Cuadro 1), lo que significa que los beneficios tributarios totales serían más bajos que los actuales, pero con límites máximos de donaciones a rebajar de la renta imponible más elevados.

- Reemplazar los comités temáticos actuales, que aprueban proyectos y donaciones, por un Comité Nacional de Donaciones que apruebe donatarios, proyectos y donaciones para todas las áreas temáticas, empleando criterios transversales.

- Liberar de multas a los montos donados por personas jurídicas que excedan los límites anuales (hoy se consideran gasto rechazado).

- Reducir la incertidumbre del tratamiento tributario y de la aprobación de donaciones por el Servicio de Impuestos Internos, mediante la eliminación de requisitos y de la burocracia innecesaria, además de la implementación de más normas de transparencia.

La aprobación de una ley con estas características sería un gran aporte para el desarrollo de las donaciones y de las organizaciones sociales sin fines de lucro en Chile, y comprometería con mayor fuerza, y con más recursos privados y públicos, el involucramiento de la sociedad civil en el desarrollo de proyectos de interés público.

Se anticipa que esta nueva ley, su implementación y su administración tributaria tendrán un efecto positivo sobre el volumen de donaciones privadas con beneficios tributarios en Chile. Eso no significa necesariamente que la pérdida de ingresos tributarios por la concesión de beneficios sea mayor, porque ello dependerá de las tasas medias de beneficio tributario por peso donado. En ausencia de una propuesta específica sobre base tributaria, tasas y topes, es difícil anticipar el impacto fiscal neto de una nueva ley única de donaciones. Por ello, asumiremos aquí que la nueva ley no tendrá un efecto fiscal neto.

Efectos esperados de las propuestas

Anticipamos que la adopción de las propuestas planteadas en este capítulo tendrá impactos medibles y significativos sobre la sustentabilidad y la limpieza del entorno urbano y no urbano en Chile. Un país cuyo patrimonio cultural y natural sea más valorado y cuidado, con mayor capacidad de sostener un equilibrio armónico de su población con la flora y fauna, será uno con mayor calidad de vida de sus habitantes y de bienestar de sus comunidades.

Para conseguir estos objetivos se deben realizar los cambios legales e institucionales en la administración del gobierno central y de las comunas. Pero ellos no son suficientes. Además se requiere de cambios de conciencia en la población, especialmente en los jóvenes, respecto del cuidado de su entorno, del desarrollo de sus habilidades blandas y de su compromiso por aportar su tiempo a iniciativas de voluntariado social y ambiental. Además, se necesitan alianzas público-privadas para movilizar recursos financieros (donaciones) y de tiempo (voluntariado) para promover el desarrollo de proyectos con alto impacto ambiental, social y cultural. Estimamos que tanto los cambios legales e institucionales como el fortalecimiento de alianzas público-privadas pueden aportar significativamente al desarrollo económico y social del país, así como a la confianza y a la integración social de los chilenos.

Respecto del impacto fiscal de las propuestas, el Cuadro 2 presenta las estimaciones punto (no rango) del impacto fiscal de corto plazo (para el gobierno central) de las propuestas de este capítulo. La propuesta sobre impuestos y créditos transables para promover el reciclaje implica una recaudación estimada de US\$ 95,2 millones. Las demás propuestas no tienen impacto sobre el presupuesto fiscal ni implican mayores gastos fiscales. El impacto neto combinado de todas las propuestas de este capítulo equivale a un mayor egreso anual neto por US\$ 10,5 millones.

Cuadro 2**Impacto fiscal anual de las propuestas en el corto plazo**

Propuesta	Mayor ingreso fiscal (en miles de \$)	Mayor ingreso fiscal (en miles de US\$)
Impuestos y créditos transac- tibles para promover el reciclaje	47.600.000	95.200
Campañas + separación (voluntaria para hogares y obligatoria para empresas)	0	0
Fondos para construcción de puntos verdes	-400.000	-800
Dirección Nacional de Parques Urbanos	-6.487.500	-12.975
Fondo de financiamiento para la compra pública de terrenos y la construcción nacional de parques urbanos	-15.000.000	-30.000
Franja de parques integrados en Santiago	-21.160.000	-42.320
Aumento de multas por botar basura y esquema de reconocimiento para comunas "más limpias"	0	0
Fondo concursable para campañas de limpieza	-500.000	-1.000
Promover iniciativas público-privadas de limpieza	0	0
Piloto de restricción de publicidad	-232.500	-465
Unidad a cargo de SJV	-5.701.500	-11.403
SJV	-3.386.000	-6.772
Ley de donaciones	0	0
TOTAL	-5.267.500	-10.535

Fuente: Elaboración propia.