

Encuentros y desencuentros del estado local y regional en la gestión integrada de los residuos sólidos. Una tarea pendiente en el Valle Sagrado

Teresa Tupayachi Mar

RESUMEN

El presente artículo, y el siguiente «Políticas de la materia y residuos sólidos: descentralización y sistemas integrados» de Penelope Harvey, son trabajos complementarios sobre la gestión de residuos sólidos en el valle del Vilcanota en Cusco. Penelope Harvey and Teresa Tupayachi trabajaron juntas el tema. En este artículo, Tupayachi aborda el marco legal de las políticas de gestión de residuos sólidos en la región. Además, presenta dos de los estudios que se hicieron con la finalidad de dar solución al problema. El primero fue realizado en 2003 con financiamiento de la cooperación Finlandesa en coordinación con expertos técnicos de varias universidades, ONG y agencias del estado, entre ellos la municipalidad de Urubamba. El segundo, un componente del Proyecto Vilcanota, fue entregado en 2011. Los estudios comparten algunas características. Ambos involucran al gobierno regional y gobiernos locales como agentes importantes, ambos centran sus esfuerzos por resolver la problemática de los residuos sólidos en los niveles estrictamente técnicos, y ambos cuentan con recursos financieros y humanos importantes. Sin embargo no logran atender los diversos intereses y percepciones de las municipalidades y de la propia población. Frente a esta situación los gobiernos locales y la población en general desarrollan iniciativas propias, y encuentran soluciones de manera descentralizada y a veces informal, y aprovechan las oportunidades que ofrece el mercado.

Palabras clave: Estado, gestión de residuos sólidos, descentralización, estudios técnicos.

Convergence and divergence between the local and regional state around solid waste management. An unresolved problem in the Sacred Valley

ABSTRACT

This article and the following «The Material Politics of Waste Disposal - decentralization and integrated systems» from Penelope Harvey are published as complementary accounts on the management of solid waste in the Vilcanota Valley in Cusco. Penelope Harvey and Teresa Tupayachi worked together on this theme. In this paper, Tupayachi introduces the legal framing for the politics of waste disposal in the region. She also presents two studies that were commissioned in order to find solutions to the problem of waste disposal. The first was carried out in 2003, with finance from Finnish development cooperation funds, in co-ordination with technical experts from various universities, NGOs and state agencies, including the municipality of Urubamba. The second, a component of the Vilcanota project, was completed in 2011. The studies have things in common. Both involve regional and local government as central agents in the process, both focus their efforts to resolve the problem of solid waste management on possible technical solutions, and both are well resourced in both financial and human terms. However neither succeed in finding a way to accommodate the diverse interests and perceptions of the municipalities and of the general public. Faced with this situation local government officials, and people in general act on their own initiative, finding decentralized, and at times informal solutions to the problem, taking advantage of market opportunities.

Keywords: State, solid waste management, decentralization, technical studies.

ANTECEDENTES DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN EL VALLE

El valle del río Vilcanota abarca una serie de complejos arqueológicos incaicos importantes, incluyendo a Machu Picchu. Cada año recibe el mayor peso del turismo peruano. Solo Machu Picchu, celebrado como la joya de la arquitectura incaica y categorizado por Unesco como una de las «maravillas del mundo», recibió durante el primer trimestre de 2011 cerca de trescientos mil visitantes. Evidentemente, el alza brusca de visitantes durante los últimos diez años ha llevado al desarrollo de un conjunto de actividades articuladas al turismo, estimulando la economía del valle. Pero con ello han venido también otros efectos; entre ellos, la cantidad de turismo ha provocado preocupaciones sobre el crecimiento urbano desordenado, y los riesgos se presentan tanto para los sitios arqueológicos como para los pobladores y el medio ambiente.

En especial, hay ansiedades sobre la mayor producción de residuos sólidos en el valle y sus efectos ambientales y económicos. Frente a esta situación, fueron muchas las entidades que se motivaron por gestionar adecuadamente los residuos sólidos, colocando no solo recursos económicos sino también voluntades, intereses y expectativas. En 2006, por ejemplo, Mincetur contrató a un consorcio de tres consultoras —IMAITEC, Grupo GEA y ODS—, para realizar un estudio de caracterización y diagnóstico sobre los residuos sólidos en el valle del Vilcanota. Más estudios precedieron y siguieron esto, todos pretendiendo ofrecer una alternativa a la cada vez más creciente problemática de los residuos sólidos.

Estos estudios presentan puntos en común, así como diferencias, tanto en la concepción del proyecto como en su propia formulación. Todos involucran al Estado en sus niveles locales y regionales. Estas entidades antes y ahora tienen responsabilidades formales atribuidas por leyes y demás procedimientos normativos, así como informales, basados en el ímpetu y entusiasmo para gestionar adecuadamente los residuos sólidos en sus respectivos ámbitos. Una suerte de pautas normativas rige el manejo de los residuos sólidos. Por ejemplo, la Ley Orgánica de Municipalidades 27972 observa en su artículo 80 las «funciones compartidas en materia de saneamiento y salubridad», notando que mientras la municipalidad tiene la responsabilidad de «administrar y reglamentar servicios de agua y desagüe, alcantarillado, limpieza y tratamiento de residuos», ello se tendría que hacer «en coordinación con municipalidades distritales, centros poblados, y organismos regionales y nacionales pertinentes».

Se subraya el énfasis sobre esta articulación entre niveles de Estado también en la Ley General de Residuos Sólidos 27314, cuyo artículo 3 observa que «la gestión de los residuos sólidos en el país tiene como finalidad su manejo integral y sostenible mediante la articulación, integración, y compatibilización de las políticas, planes, programas, estrategias y acciones de los sectores e entidades que intervienen en la gestión y manejo de los residuos sólidos».

Pero tales procedimientos no se convierten fácilmente a la acción, y de hecho la proliferación de estudios sobre el mismo tema de los residuos sólidos ha provocado ansiedades en las municipalidades locales. A veces les parece que hay más disposición en los niveles regional y nacional de contratar a estudios repetidas veces que a resolver los problemas a través de acciones concretas. Frente a lo que veía como pasividad política y falta de responsabilidad empresarial, el alcalde que estaba a la cabeza de la Municipalidad de Ollantaytambo entre 2002 y 2006 tomó sus propias medidas cuando depositó montones de botellas plásticas en la puerta de las oficinas de uno de los productores más grandes de estas.

En este artículo se presenta un análisis de dos estudios elaborados sobre el tema de los residuos sólidos en el valle del Vilcanota, con el fin de describir las prácticas y tensiones que rodearon el desarrollo de respuestas al problema. El primero fue un estudio denominado «Evaluación geológica ambiental de áreas para la construcción del relleno sanitario de las ciudades de Machu Picchu, Ollantaytambo y Urubamba». Este estudio fue realizado en 2003 por la Facultad de Ingeniería Geológica de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en coordinación con el ex CETAR-Cusco, la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC), el Consejo Nacional del Ambiente (Conam), el Instituto Nacional

de Recursos Naturales (Inrena) y con el apoyo técnico de la municipalidad provincial de Urubamba, con financiamiento de la Cooperación Finlandesa. Fue diseñado con el enfoque de la gestión integral¹ y coordinada de los residuos sólidos, teniendo como propósito el tratamiento y disposición final de los desechos generados en las poblaciones de Machu Picchu, Ollantaytambo y Urubamba. El segundo fue un estudio contratado a través del Proyecto Vilcanota.

EL PRIMER ESTUDIO

Antes y durante el estudio, la población de Machu Picchu ya gestionaba sus residuos sólidos. Los desechos generados se colocaban en bolsas plásticas, las cuales eran evacuadas por la empresa PeruRail en cumplimiento a un convenio entre esta empresa y el Inrena. PeruRail sacó los residuos sólidos desde Machu Picchu hasta el sector de Pachar en el distrito de Ollantaytambo y desde allí se los llevó a Cusco en volquetes, disponiéndolos en el relleno sanitario de Jaquira, distrito de Ccorca, provincia del Cusco. Todo este proceso fue asumido y subsidiado por el Inrena, cuyos costos de gestión en estas condiciones eran sumamente elevados.

Entre tanto, el resto de las poblaciones, entre ellas Ollantaytambo y Urubamba, encontraban la solución a los residuos sólidos en las calles, áreas de cultivo y el propio río Vilcanota. En entrevistas y conversaciones con los pobladores del valle, varios mencionaban que en años anteriores la basura no tenía una adecuada disposición. Una señora de las afueras de Urubamba, por ejemplo, me explicó: «Actualmente nuestras calles están con menos basura que en Cusco. En Cusco, sobre todo en la salida por la zona del Arco y Poroy, hay mucha basura. En Urubamba esa parte la está trabajando mejor la municipalidad, aunque en mi sector no tenemos el servicio todavía. Pero hemos aprendido a ordenarnos. Cada que bajamos al pueblo jalamos una bolsa de basura y la colocamos en aquellos tachos».

Está claro, entonces, que el problema de los residuos sólidos en años anteriores era peor, lo que no implica que hoy esté resuelto. Siguen las tensiones tanto en la población como en las instituciones encargadas de enfrentar el problema. Es así que, en los primeros años de la década de 2000, los estudios de evaluación geológica, identificaron terrenos ubicados en el sector de Yanahuara Baja,

¹ Se define la gestión integrada de los residuos sólidos de la siguiente manera: Conjunto de normas, planes y acciones coordinadas, cuya finalidad es que todos los componentes sean manejados integralmente y de modo amigable con el ambiente. No basta recoger la basura, sino sensibilizar para una menor producción; no basta transportarla y disponerla sino tratarla (Alejandro Luy, gerente general de la Fundación Tierra Viva, Venezuela, 2009).

Urubamba, para la instalación del relleno sanitario. Pero las evaluaciones técnicas, ambientales y legales indicaron que el sitio tuvo sus restricciones y límites, en primer lugar por encontrarse en el entorno turístico del Valle Sagrado; en segundo lugar porque el territorio era predominantemente de grava arenosa, lo que no facilitaba la construcción de infraestructura, y además por la proximidad del río Urubamba, que comprometería la calidad superficial y subterránea del recurso hídrico, y en tercer lugar porque la propiedad del terreno tenía una alta conflictividad entre varios propietarios.

Este mismo equipo ubicó otro lugar en el sector de Yuncacha Huayco, en el distrito de Maras (a 8 km de la zona urbana noreste de Urubamba y a 7 km de la zona sur este de Ollantaytambo), luego de haber realizado los estudios técnicos, ambientales y legales y de haber utilizado ya por algún tiempo este espacio como botadero. El equipo encontró una tercera opción en el sector de Algarrubillo, en el distrito de Ollantaybambo. Este tiene una dimensión mucho más grande que Yuncacha Huayco, por lo que hubiera tenido mayor vida útil que las otras opciones.

Entrevistamos, entre otros, a uno de los actores de este proceso, actual funcionario del Ministerio del Ambiente y en el tiempo del estudio funcionario del Consejo Nacional del Ambiente. Nos interesó averiguar por qué este proyecto quedó solo en estudio. El ingeniero nos contó que la razón fue de orden político. Los estudios realizados se habían hecho en la gestión municipal anterior. El nuevo alcalde desconoció lo avanzado, porque fue trabajado en el período de su principal opositor y contendor político. De esta manera el estudio quedó descalificado. En este proceso se olvidó del argumento técnico del estudio que identifica la zona como un área de mucho material de grava y limo, que limitaría la construcción de cualquier infraestructura; también el hecho de que la zona muestra áreas arqueológicas, y lo más delicado, la alta conflictividad de los propietarios del terreno.

De otra parte, otro informante nos indicó que el problema fue que los comuneros se dieron cuenta de que a la municipalidad le están resolviendo un serio problema al acoger residuos sólidos en sus terrenos, por lo que encontraron una buena oportunidad de negociación con el alcalde provincial de Urubamba. A cambio del terreno cedido para la construcción del relleno sanitario, los comuneros solicitaron la donación de tractores agrícolas equipados para cumplir labores de arado, lastrado, surcadora y trilladora. El alcalde puso la posibilidad de adquirir la maquinaria a consulta de sus asesores. Ellos recomendaron que se viera otro tipo de negociación, puesto que de admitir el pedido de compra, la municipalidad estaría incurriendo en malversación económica, dado que la compra se puede entender como una donación a campesinos particulares.

EL SEGUNDO ESTUDIO

En abril de 2007 se recibió la visita de la misión de la Unesco para evaluar el estado de conservación del santuario histórico de Machu Pichu. Esta recomendó aplicar de manera inmediata un plan de acción para el tratamiento de los residuos sólidos y líquidos en el valle del Vilcanota. A la vez, en julio de 2007, se inició y aprobó la reformulación del Proyecto Vilcanota en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Este proyecto incluye un componente de servicios urbanos y rehabilitación de infraestructura, a cargo del Plan Copesco. El propósito del estudio fue hallar la mejor solución para el problema de los residuos sólidos en el valle del Vilcanota y la subcuenca del Huatanay, Cusco. Este estudio, a diferencia del anterior, integró a los distritos del piso del valle de las provincias de Urubamba, Calca, Quispicanchi y Cusco. Estaban comprometidos a una solución integral, que propone desarrollar propuestas para definir los sistemas de recolección y acopio, transporte, acondicionamiento de transporte, equipamiento, disposición final, así como las acciones de sensibilización a la población o usuarios del servicio. Según los términos de referencia:

[...] el consultor es responsable del desarrollo e implementación de todas las actividades de consulta y participación que comprende el estudio. El Plan de Socialización y Comunicación y Consulta estará orientado a informar y brindar la posibilidad de incorporar ideas y propuestas de las instituciones involucradas: municipalidades provinciales, distritales, sociedad civil organizada y población en general. Se exige un mínimo de tres talleres participativos: (a) para presentar el plan de trabajo; (b) para presentar las alternativas de solución, y (c) para presentar los resultados del estudio final. [...] El consultor deberá coordinar los talleres con las municipalidades que corresponda.

Los términos de referencia nos hacen ver que el consultor no solo debe considerar como sus aliados fundamentales a los gobiernos locales tanto provinciales como distritales, sino al mismo tiempo debe hacer uso estricto de la normatividad vigente en materia ambiental en todo el Perú, así como de las salvaguardas ambientales y sociales que surjan del Banco Mundial.

Se contrató a la empresa consultora mediante un proceso de licitación, según los procedimientos de concurso manejados por el Banco Mundial y siguiendo las recomendaciones indicadas en los términos de referencia. Ganó el consorcio Getinsa Geoconsult S.A., que inició los estudios en el año 2009. Este consorcio desarrolló un conjunto de actividades, incluyendo talleres, entrevistas, visitas a instituciones vinculadas con el tema de estudio, e incluso participaron en algunos procesos de presupuesto participativo. Conforme a los términos de referencia

que rigen el actuar del Consorcio, también tuvieron reuniones de carácter técnico por medios virtuales y en persona con expertos del Banco Mundial.

Sin embargo, el personal dentro de la municipalidad de Urubamba expresó algunas preocupaciones sobre el estudio, especialmente en cuanto a su desconocimiento de los avances. El gerente, por ejemplo, indicó en junio de 2011 durante una asamblea de la Mancomunidad Wilkamayo, en la cual los representantes de Getinsa-Geoconsult estuvieron presentes: «Lo he pedido [la información] solicitado mediante documento. Lo requerimos porque en estos momentos necesitamos implementar nuestras propuestas de pago por el servicio de recojo de residuos que venimos prestando en la provincia de Urubamba. Hay la necesidad de que nuestras tarifas sean diferenciadas para los hoteles y los usuarios domiciliarios, por ejemplo». Igualmente, el subgerente de la oficina del Medio Ambiente dijo durante una entrevista en julio de 2011: «No conocemos el estudio que Copesco mediante Getinsa viene realizando. Dicen que tienen reuniones, pero a nosotros, que estamos directamente con el tema, no nos comunican». Refiriéndose a los terrenos que el consorcio estaba evaluando para la implementación del proyecto, dijo: «Que al menos nos informen que están pensando hacer en nuestros terrenos. [...] Mínimo, quisiéramos saber qué quieren realizar en nuestra propiedad».

En la municipalidad provincial de Calca, la subgerente del Medio Ambiente tuvo preocupaciones similares, observando en una entrevista en julio de 2011 que no habían recibido información de Getinsa sobre el proyecto. Refiriéndose a un terreno en Urubamba al que Calca también tendría que llevar sus residuos sólidos según los planes de Getinsa, ella observó: «El alcalde no creo que acepte si fuera así. Él va a querer que Calca tenga su propio relleno sanitario porque tenemos el terreno». Estas preocupaciones de las municipalidades locales y provinciales pusieron en cuestión la eficacia de la socialización del proyecto, tema que Harvey retoma en el siguiente artículo.

Pero no fue solamente en las municipalidades. Por distintas razones, la solución también provocó tensiones en comunidades, sobre todo en la comunidad donde propusieron ubicar la planta de reciclaje, al lado de uno de los principales rellenos del valle. La propuesta de Getinsa contó con tres sitios para la disposición de los residuos sólidos: uno en el actual botadero de Jaquira, del distrito de Ccorca, Cusco; el segundo ubicado en el distrito de San Jerónimo, al sur del Cusco, y el tercero en la comunidad de Jahuacollay, distrito de Maras, provincia de Urubamba. Este último fue el que más observé, y encontré un conjunto de situaciones que generan acuerdos y conflictos entre comuneros, entre comuneros y gobierno local, y entre gobierno local y el gobierno regional.

Jahuaccolay actualmente viene funcionando como relleno sanitario precario manejado por la municipalidad provincial de Urubamba. En este vierten o disponen sus residuos sólidos los distritos de Machu Picchu, Ollantaytambo, Maras, Yucay y Urubamba. Los trabajos de infraestructura, como la construcción de las trincheras² y de la carretera, vienen siendo asumidos por la municipalidad provincial de Urubamba, en este caso cumpliendo con las indicaciones estipuladas en la Ley Orgánica de Municipalidades, que indica en sus artículos correspondientes la obligatoriedad de los gobiernos locales de garantizar las condiciones necesarias para el manejo de residuos sólidos. Es importante mencionar que en este esfuerzo se firmaron convenios entre estas cinco municipalidades usuarias del relleno, por el que de manera rotativa facilitan maquinarias para los trabajos de infraestructura mencionados.

En opinión de algunos entrevistados, la compra de este terreno en un área de diez hectáreas por parte de la Municipalidad de Urubamba fue consecuencia de los problemas que se tuvieron en el sector de Yuncacha Huayco (área propuesta para la disposición de los residuos sólidos por el estudio anterior), pero a diferencia de Yuncacha Huayco, esta vez la municipalidad no tuvo reparos sobre el área de disposición de modo directo con la comunidad. Los problemas surgieron más bien dentro de la comunidad. La municipalidad adquirió el terreno de un propietario individual, situación que, a diferencia del estudio anterior, pareció disminuir las tensiones y conflictos.

La compra de la municipalidad fue para implementar un servicio necesario para la población del valle. El vendedor tenía el derecho de vender sin consulta previa con el colectivo comunal. Sin embargo, algunos no estaban de acuerdo y se quejaron de que este cambio de uso del terreno perjudicaba a sus propios terrenos. Uno incluso sugirió que el vendedor le había quitado terreno en los linderos de sus propiedades y que también había abusado de su cargo de presidente de la comunidad, consiguiendo la venta individual de sus terrenos sin tomar en cuenta la opinión del colectivo. El vendedor respondió con fuerza a los que le criticaron, también refiriéndose a los valores comunales, y de la siguiente forma logró callar al señor que lo había acusado de abuso:

Como todos saben, mis padres nos han entregado a mí y a mis hermanos nuestras partes en herencia y eso me lo he vendido. Pero este [señor] sin conocer bien está generando problemas en la comunidad, indicando que me estoy

² Aberturas de suelo en dimensiones considerables para vertir cientos de toneladas de residuos sólidos.

entrando a otros terrenos. Así no podemos vivir. En la comunidad debemos vivir en armonía. Incluso me ha demandado a la fiscalía. Está envenenando incluso a la comunidad de Huayna Ccolca. Señores, en una reunión anterior hemos aprobado un reglamento por el cual la persona que hace problemas en la comunidad se revierte sus tierras a la comunidad. Que se cumpla eso, señores, encontrando coro y aceptación en los comuneros (reunión comunal del 10 de julio de 2011).

Este ejemplo demuestra cómo los comuneros enfrentan las oportunidades que les ofrece el Estado descentralizado, experimentando con las posibilidades que la situación les presenta. Cuando un gobierno local propone comprar un terreno, nadie se encuentra obligado a vender, pero todos tienen el derecho. A la vez el gobierno local no encuentra cómo responder a la colectividad afectada. Su asesores les avisaron que sería difícil defender la compra de maquinaria que podría pasar a manos particulares. En estas circunstancias, el bien común llega a ser un ámbito de desacuerdo y de conflicto. Los diversos deseos regionales, provinciales, distritales, comunales e individuales se encuentran en el pedazo de terreno donde se podrían ubicar la planta y el botadero. Surgen las diferencias de opinión y una multiplicidad de opciones, pero no se resuelven, porque ya no hay una autoridad que sirve para todos.

Los ejemplos presentados aquí también indican los límites de los estudios técnicos. A pesar de su compromiso con la idea de una solución que pueda asumir e integrar la complejidad de lo social, los expertos no encuentran manera de enfrentar estas dimensiones de lo político. Quedamos con unas preguntas importantes. ¿Cómo podríamos imaginar una solución buena y contundente en estas circunstancias? ¿Qué relaciones, materiales y políticas, podrían promover una mayor armonía social? En el siguiente artículo Penelope Harvey continúa con este tema, empezando con un análisis de las prácticas que implica el negocio en residuos sólidos y siguiendo con una investigación sobre las tensiones dentro de los sistemas infraestructurales en que el Estado moderno forja una relación tanto material como moral con los ciudadanos.