

UNA VISIÓN GENERAL DE LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN EL PERÚ

Por Michael Saravia Yupanqui y Franz Machaca Flores

Desde el 2007 en el Perú se viene implementando la estrategia de gestión pública conocida como Presupuesto Por Resultados (PPR), a fin de vincular de manera más eficiente y eficaz la asignación de recursos públicos a productos que favorezcan a una mejora de la calidad de vida de la población peruana. Dentro del PPR encontramos como principal instrumento a los programas presupuestales estratégicos, los cuales, de acuerdo al artículo 79 de la Ley General del Sistema de Presupuesto, son diseñados con la finalidad de hacer frente a un problema de interés nacional, por lo que su resolución involucra a una o más entidades estatales (2004: 38).

El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y la mejora de la gestión de residuos sólidos

Un ejemplo de lo anterior es el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI), el cual busca promover la modernización de la gestión municipal mediante el otorgamiento de transferencias económicas a aquellos municipios que cumplan, en un tiempo determinado, con ciertas metas relacionadas a problemas con los que estos lidian. (MEF, 2013: 2).

Este programa ha tenido éxito en distintas cuestiones importantes de interés público, no obstante, nos enfocaremos en uno en específico, la gestión de residuos sólidos, la cual se enmarca en el sector ambiente (MEF 2013: 7).

De acuerdo al decreto supremo No. 400-2015-EF, básicamente, son dos las metas que se les trazaron a los municipios en cuanto a la gestión de residuos sólidos, a saber:

1. Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios.
2. Implementar la Disposición Final Segura de Residuos Sólidos recolectados por el servicio municipal de limpieza pública.

Son varios los problemas y deficiencias que actualmente presenta la gestión municipal de residuos sólidos en el Perú, no obstante, a continuación detallamos algunos de los más relevantes. De acuerdo al Sexto Informe Nacional de Residuos Sólidos elaborado por el Ministerio del Ambiente (MINAM), se identifica como uno de los principales problemas la disposición final por parte de los municipios de los residuos sólidos, ya que, en el 2013, del total de residuos generados solo el 41.3% fue dispuesto en rellenos sanitarios, es decir, en lugares que cumplen con los estándares de seguridad y salubridad exigidos por la Dirección General de Salud (DIGESA) perteneciente al Ministerio de Salud (2014: 131). Este es un problema fundamental en la gestión de residuos sólidos, dado que la disposición inadecuada de los residuos es sumamente peligrosa si se realiza en los llamados “botaderos”, pues aumenta la posibilidad de riesgos para la salud y el ambiente por ser tóxicos, reactivos o patógenos. Este problema se agrava si tenemos en cuenta que en nuestro país solo existen 9 rellenos sanitarios (OEFA, 2014-A: 21) y que el 75% de los municipios que rinden cuentas por su gestión de RESIDUOS SÓLIDOS declaran disponerlos en “botaderos” (MINAM, 2014: 132).

Otro problema presente en la gestión de residuos sólidos en el Perú es la ineficiencia por parte de los municipios en el uso de los recursos. Así tenemos que el gasto de los municipios del país en limpieza pública fue de 930 millones de soles, teniendo un incremento del 11 % respecto al año anterior, sin embargo la recaudación fue de 440 millones, lo cual representa solo el 47,3 % del gasto total (MINAM, 2014: 131).

Por último, encontramos la falta de segregación de los residuos sólidos. “La segregación es el proceso de separar los residuos para reducir, reutilizar y reciclar los materiales” (OEFA, 2014: 22). El proceso es relevante en la medida en que reduce la cantidad de residuos sólidos y puede ser realizada por todos, desde el hogar o la oficina; se busca que “Los gobiernos locales promuevan la implementación de plantas de tratamiento dentro de los rellenos sanitarios para que los recicladores organizados puedan segregar los residuos reutilizables para su comercialización” (OEFA 2014-A: 16).

Definición y clasificación de los residuos sólidos

Los residuos sólidos refieren a materiales desechados que carecen de valor económico, pudiendo ser también semisólidos como el lodo, el barro, la sanguaza, entre otros; y los generados por eventos naturales (OEFA, 2014-A: 8) y que coloquialmente conocemos como basura.

Los residuos sólidos se clasifican en función a su manejo, siendo dos grandes grupos: residuos de gestión municipal y no municipal. Los residuos de gestión municipal son de origen doméstico (restos de alimentos, papel, botellas, latas, pañales descartables, entre otros); comercial (papel, embalajes, restos del aseo personal, y similares); aseo urbano (barrido de calles y vías, maleza, entre otros); estos productos deben ser dispuestos en los ya mencionados rellenos sanitarios (OEFA, 2014-A: 10).

A su vez los residuos no municipales se subdividen en peligrosos y no peligrosos. Los peligrosos son aquellos que debido a sus características o al manejo al que deben ser sometidos, representan un riesgo significativo para la salud o el ambiente por presentar autocombustibilidad, explosividad, corrosividad, reactividad, etc. Cada uno de ellos debe ser dispuesto en los rellenos de seguridad (OEFA, 2014: 10). Los residuos no peligrosos son aquellos que no se pueden clasificar en ninguno de los dos tipos de residuos antes mencionados y que, por lo general, cuentan con una regulación propia. Por ejemplo, los desechos de las actividades de la construcción y demolición, los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE), y los residuos industriales. Asimismo, su fiscalización dependerá del sector industrial que genera dichos residuos (OEFA, 2014-A: 11).

El ciclo de la gestión de los residuos sólidos

De conformidad con la Ley General de Residuos Sólidos, el ciclo que que estos siguen se encuentra compuesto por las siguientes etapas:

Primero la generación de basura; la que producimos todos nosotros diariamente. Segundo, la segregación en la fuente; “Consiste en agrupar determinados tipos de residuos sólidos con características físicas similares, para ser manejados en atención a estas” (OEFA 2014-B: 15). Tercero, el almacenamiento de los residuos. Cuarto, la comercialización de estos, etapa en donde las empresas comercializadoras de residuos sólidos (ECRS) autorizadas por DIGESA compran y venden los residuos sólidos provenientes de la segregación (OEFA 2014-B: 16). Quinto, la recolección y transporte; refiere a la acción de recoger la basura y trasladarla mediante el uso de compactadoras, camiones o carretillas. Sexto, la transferencia; etapa que se realiza en una instalación en la cual se descargan y almacenan temporalmente los residuos de las unidades de recolección para, luego, continuar con su transporte en unidades de mayor capacidad. Sexto, el tratamiento; “Es el proceso, método o técnica que tiene por objeto modificar las características físicas, químicas o biológicas de los residuos sólidos, reduciendo o eliminando su potencial peligro de causar daños a la salud y el ambiente. También permite reaprovechar los residuos” (OEFA 2014-B:16). Por último, el ciclo termina con la disposición final de los residuos sólidos; los RS se disponen en un lugar, de forma permanente, sanitaria y ambientalmente segura (OEFA 2012: 16).

Cabe resaltar que si bien, según el artículo 26 de la Ley General de Residuos Sólidos antes mencionada, “el Estado prioriza la prestación privada de los servicios de residuos sólidos, del ámbito de la gestión municipal y no municipal, bajo criterios empresariales y de sostenibilidad de la prestación, eficiencia, calidad, continuidad y la mayor cobertura de los servicios, así como de prevención de impactos sanitarios y ambientales negativos” (2000: 16), en la práctica la gestión se da en tres formas. En muchos casos la gestión de residuos sólidos es brindada exclusivamente por un privado, es decir por una empresa prestadora de servicios de residuos sólidos (EPRS); en otros casos es el mismo municipio que realiza la gestión y; en otros pocos, la gestión se realiza de forma mixta o conjunta, o sea, tanto la EPRS como el municipio se ocupan de la gestión de los residuos.

Principales reacciones: la arena pública y la arena burocrática

Ahora bien, antes de analizar en qué arena, la pública o burocrática, se darían las principales reacciones en contra de una posible mejora de la gestión de residuos, revisemos rápidamente algunas ideas. En base a Grindle y Thomas(1991: 136), hay dos condiciones generales que, de estar presentes, hacen muy probable que las reacciones se den en la arena pública (o sea, en la sociedad civil): primero, que los cambios que se den tengan un efecto o impacto directo sobre la sociedad o grupos importantes en ella y, segundo, que los cambios sean fácilmente visibles por la población. En cuanto a la arena burocrática (o sea, al Estado y las entidades que lo conforman), las principales condiciones que hacen más probable una aparición en ella son las siguientes: uno, que los costos relacionados al cambio afecten directa y principalmente al presupuesto del gobierno; dos, que exista una dispersión en los beneficios, es decir, que los cambios afecten a corto plazo al gobierno y que los beneficios para la sociedad se aprecien a largo plazo; tercero, que los cambios impliquen un alto contenido administrativo y/o técnico; cuarto, que los cambios requieran una limitada participación en la sociedad y; quinto, que el tiempo de implementación de los cambios se prolongue por mucho tiempo (1991: 137).

Con lo ya mencionado podemos pasar a analizar el caso, el cual, en particular, es bastante especial ya que son pocas las reacciones que pueden surgir en contra de la mejora de la gestión de RS, puesto que, en su mayoría, la población busca disfrutar de un medio ambiente adecuado¹. No obstante, sí podemos identificar algunas reacciones en ambas arenas, no en una en específico. Con respecto a la arena burocrática, el cumplimiento de las metas en cuanto a la gestión de residuos sólidos implica que se le otorgue mayor esfuerzos y recursos económicos a esta iniciativa y, por consiguiente, que se priorice al programa a costa de otras; esto podría generar discrepancias dentro de los municipios y disputas pues cada área siempre tenderá a buscar que se ejecuten sus propuestas o proyectos, por lo que podrían poner trabas a la implementación. Asimismo, las demás áreas de los municipios podrían querer priorizar temas más urgentes y redituables, en términos políticos (Weimer y Vining, 2010: 9), como por ejemplo ejecutando iniciativas relacionadas a temas de salud, educación, seguridad o infraestructura.

En cuanto a la arena pública, una reacción proviene de los recicladores informales (y sus familias), pues los ciudadanos al ser concientizados en la segregación y selección por categorías de los residuos sólidos los estarían dejando sin trabajo. Por ello, estos recicladores buscarían trabar la implementación del plan de segregación y recolección selectiva que los municipios vienen ejecutando. Otra reacción en contra de la implementación vendría de los opositores políticos de los alcaldes y equipos, pues lo más probable es que busquen deslegitimar sus acciones o buscar las posibles fallas de estos para poder capitalizarlos políticamente para futuras elecciones.

¹De acuerdo al artículo 1 de la Ley General del Medio Ambiente promulgada en el 2005, se entiende como medio ambiente adecuado al ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida.

A modo de cierre, si bien el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) es un instrumento exitoso del Presupuesto Por Resultados (PPR) que ha logrado algunos avances en la mejora de la gestión de residuos sólidos, aún quedan muchas cuestiones por resolver en este tema. También es importante resaltar que es responsabilidad de las municipalidades mejorar la gestión de los residuos sólidos, y que estas deberían aprovechar la situación favorable al recibir el apoyo de casi todos los actores tanto de la arena burocrática como la pública. No obstante, consideramos fundamental en esta labor el trabajo en conjunto con el Ministerio de Educación (MINEDU), pues todo este problema empieza desde casa con la minimización y segregación de los residuos, así que también son fundamentales políticas de educación medioambientales que concienticen a la población. Finalmente, el tema es más relevante de lo que muchos usualmente consideran, dado que, por mencionar un ejemplo, en la ciudad de Lima la cantidad de basura se duplicaría en solo 20 años (2014-A: 13), por lo que de mantenerse esta situación, el sistema de gestión en la ciudad podría colapsar en los próximos años. Es por ello que, tenemos que tener en cuenta que la mejora de la gestión de residuos sólidos nos incumbe a todos, y por tanto se hace indispensable un mayor compromiso por parte del Estado, el sector privado y la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ (2004) Ley No. 28411. Ley General del Sistema NACIONAL de Presupuesto. 6 de diciembre. Consultado el 8 de junio del 2016.

GRINDLE, Merilee y Jhon THOMAS (1991) Public Choices and Policy Change. Cap. 6: Implementing Reform Arenas, Stakes, and Resources. Pp. 121-150.

ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (2014) La Fiscalización Ambiental en Residuos Sólidos. Consultado el 8 de junio del 2016: https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6471

MINISTERIO DEL AMBIENTE (2014) Sexto informe nacional de residuos sólidos de la gestión del ámbito municipal y no municipal. Consultado el 8 de junio del 2016: <http://redrrss.minam.gob.pe/material/20160328155703.pdf>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2015) Decreto Supremo No 400-2015-EF. Decreto que aprueba los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Programa de incentivos para la Mejora de la Gestión Municipal del 2016. 23 de diciembre. Consultado el 8 de Junio del 2016:

http://www.mimp.gob.pe/adultomayor/archivos/DS_400_2015_EF

Plan de incentivos Municipales: La herramienta para una gestión municipal eficiente. Consultado el 7 de junio del 2016:

<http://www.unicef.org/peru/spanish/Plan-de-incentivos-municipales-herramienta-gestion-local-eficiente.pdf>

WEIMER, David y Aidan VINING (2010) Policy Analysis Concepts and Practice. Cap; 8. Límites a la Intervención Pública: Fallas de Gobierno, Pp. 1-33.