

Introducción

En los últimos cincuenta años, el mundo ha empezado a reconocer la real dimensión de la contaminación del medio ambiente y de los estragos de esta en la vida de las personas. Hoy las tendencias globales giran en torno al cuidado del ambiente, posición expresada en el acuerdo marco de Kioto. El problema de gestión del medio ambiente se basa en la tensa relación que existe entre los sistemas naturales y su aprovechamiento económico.

El cuidado y manejo del medio ambiente en el Perú es un tema reciente, el cual surge luego de la suscripción de la Declaración de Río de Janeiro en 1992, en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD). En esta convención, la preocupación global hacia América Latina se basó en el reto de hacer de esta región un polo de conservación natural, debido a su variado ecosistema que contribuye a mantener el equilibrio ecológico mundial, así como en el reto de superar los altos índices de pobreza de la región y el uso indiscriminado de sus recursos naturales. Es a partir de dicho acuerdo, que en el país se inició un proceso para la construcción de un marco legal y normativo que permita conciliar el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y la biodiversidad del Perú.

En el año 2000, el Perú fue uno de los primeros países en el continente en realizar la evaluación Global Environment Outlook (GEO) o Perspectivas

del Medio Ambiente, auspiciada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En esta evaluación, se establecieron los principales indicadores de protección y conservación del medio ambiente, así como las áreas a trabajar para lograr la mayor participación del gobierno, la población generadora y las empresas privadas. El reconocimiento del manejo sostenible del medio ambiente como política nacional es evidente y se ha traducido en el establecimiento de diversas reglamentaciones a todo nivel. Sin embargo, como lo señala la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el desarrollo en el nivel institucional de este tema es incipiente, ya que los transgresores a las normas sobre contaminación ambiental, reciben una reducida y poco efectiva sanción (OPS, 2005).

Los puntos críticos del tema medioambiental, definidos como frentes de trabajo por el Consejo Nacional del Ambiente (Conam) son la utilización sostenible de los recursos naturales —estructurados en el frente verde—, el fomento y control de la calidad ambiental —conocido como frente marrón, en donde se encuentran los residuos sólidos— y el frente azul, que se refiere al proceso de educación y sensibilización de la población.

En el Perú, el manejo de los residuos sólidos (RS) no es adecuado, convirtiéndose en una de las principales causas de contaminación del aire, agua, suelo y de enfermedades pandémicas como el cólera. Según datos de diversos organismos nacionales e internacionales, la generación promedio de RS es de 0,711 kg/persona/día, lo que constituye un total producido de 13 mil toneladas al día en el nivel nacional. De este total, el 66% se dispone en rellenos sanitarios controlados, lo que deja un 34% de RS (casi 5 mil toneladas diarias) que no son dispuestos adecuadamente. Esto genera la aparición de serios problemas de salud y ambientales, en vista de que muchos de estos residuos, sin disposición final conocida, son vertidos en los lechos de los ríos o en los mismos centros urbanos contaminando el aire, el agua y la tierra (Castro, 2006).

Según el Conam, la mayoría de los RS sin disposición final conocida alimentan al sector informal de RS. En promedio se puede pagar 3 dólares por tonelada métrica de RS en el mercado informal, lo que permite apreciar la magnitud de capital que puede circular en el mercado informal de RS (Torres y Villalobos, 2006).

La gestión de RS domésticos en el Perú es un tema municipal. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos municipales no cuentan con la experiencia ni el conocimiento para establecer una solución sostenible de sus servicios de limpieza pública.

La presente investigación busca guiar a las municipalidades en la definición del modelo de gestión de RS acorde a su realidad, determinar quienes son los actores relevantes y cuales son las estrategias que permiten viabilizar los modelos de gestión de RSM más eficientes, en vista de articular los objetivos sociales de la gestión municipal con la iniciativa privada, según características de cada gobierno local; es decir, sistematizar la ruta necesaria para llegar al modelo de gestión más adecuado a la realidad específica de un municipio. De esta manera, se pretende compatibilizar las fuerzas del sector público y privado a través de diferentes formas de participación en el ciclo de vida de la limpieza pública.

La estructura de esta investigación está conformada por cinco capítulos y las conclusiones del trabajo. En el capítulo 1, se presenta el marco conceptual aplicable a la gestión de RS en el Perú y se establece sus características, así como las normas legales que le son aplicables. En el capítulo 2, se realiza un estudio sobre la situación de los RS en el Perú, su estructura institucional, la sostenibilidad financiera, la conformación y el papel que juega la población como generadora de RS. El capítulo 3 desarrolla el análisis de las principales experiencias nacionales e internacionales en la gestión de RSM y se toma como modelos de experiencia de aprendizaje nacional los casos de la Municipalidad Provincial de Carhuaz, Municipalidad Distrital de Independencia, Áncash y Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, Lima. Tanto las experiencias nacionales como internacionales tienen en común ser exitosas desde el punto de vista de la gestión medioambiental y del diseño social. Las experiencias internacionales y peruanas establecen los factores críticos de éxito, identificándose los principales actores y factores que intervienen en la gestión de RS. Estos permiten desarrollar el análisis prospectivo en el capítulo 4 y en el anexo 6. Este análisis prospectivo permite, a su vez, desarrollar los escenarios donde intervienen los actores validados por expertos. Asimismo, se establecen los objetivos de cada actor en relación con sus objetivos específicos, los que señalan las alianzas y conflictos que intervienen en las gestiones de RSM.

En el capítulo 4 también se desarrolla el modelo de toma de decisiones, el cual articula los factores críticos de éxito con las experiencias peruanas estudiadas. Este modelo sirve como punto de partida para determinar el modelo de gestión de RSM mejor ajustado a la realidad de cualquier municipalidad. En el capítulo 5 se establece la aplicación de los cuatro modelos hallados, además se señalan sus procesos de desarrollo y principales indicadores; así como los resultados financieros de algunas de las experiencias vistas. Por último, se presentan los modelos de gestión idóneos a cada realidad municipal partiendo de sus fuentes de financiamiento.

Finalmente, se presentan las conclusiones generales de esta investigación, las cuales fueron desarrolladas tomando como base el análisis prospectivo y de toma de decisiones.