

El Servicio de Gestión Municipal de los Residuos Sólidos: Anotaciones e implicancias prácticas

*Edson R. Humberto Espinoza Meléndez**

RESUMEN

Entre la reglamentación que ampara el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado se ha identificado la existencia de competencias particulares de los Gobiernos Locales, a razón de la inmediatez de su trato con la población, para velar por la implementación y aplicación de los dispositivos normativos existentes en materia de protección ambiental. Ocupa especial interés la Gestión de los Residuos Sólidos debido al crecimiento urbano y al aumento de los hábitos de consumo de la población, lo que se traduce en un incremento en los índices volumétricos en la producción de residuos. A razón de ello se hace una aproximación al régimen de la Gestión Municipal de los Residuos, revisando sus alcances e implicancias prácticas.

PALABRAS CLAVE

Medio ambiente – Competencias Municipales – Gestión de Residuos

SUMARIO

Introducción. 1. La protección del ambiente como deber del Estado. 2. Residuos Sólidos: Jurídica y ecológicamente hablando 3. Los municipios y el medio ambiente. 3.1. Las competencias Municipales Ambientales. 3. El servicio de gestión de residuos sólidos como fuente dinamizadora de la economía municipal. 4. Anotaciones finales.

* Abogado por la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Profesor de Derecho Ambiental en la misma Casa de Estudios.

INTRODUCCIÓN

La crisis ambiental que se ha vivido a lo largo de las últimas dos décadas¹ es el resultado de un letargo en la conciencia colectiva respecto del sentido de auto preservación. En el devenir histórico del hombre, la conservación de su medio se ha limitado al ámbito más próximo a sí mismo y a su prole, sin que para él sea importante el cuidado y mantenimiento de aquello que se encontraba lejos de su entorno. Esto entraña el fundamento principal del impacto contaminante que tiene el ser humano frente a su medio y que ha ido repercutiendo en cambios drásticos sobre el suelo, la biósfera y el clima². No es de extrañar que este proceder hace que resulte “evidentemente palpable nuestra auto-aniquilación, no sólo vía contaminación, sino mediante la inadecuada utilización de los recursos de los que disponemos”³. Adicionalmente se encuentra el factor “desarrollo”⁴ que ha incidido en los índices de consumo y, en consecuencia, en los índices volumétricos de desperdicios producidos por cada persona.

Se hace necesario que intervenga el Estado, como una organización estructurada superior con carácter coercitivo y coactivo sobre las conductas humanas; quien a través de sus diversos organismos brindará una serie de políticas, normas y disposiciones que tienen como fin la preservación del medio ambiente. Este cúmulo de disposiciones con carácter de obligatorias procede no sólo del legislativo y del ejecutivo, sino que emanan también del Gobierno Regional y Municipal. Éste último, precisamente, es quien tiene a cargo la implementación y fiscalización de la adecuada gestión de las políticas ambientales atendiendo a la problemática que en ellos se

¹ Se hace alusión al período comprendido entre los años 1990, 2000 y 2010, a razón del crecimiento acelerado de la actividad industrial como fruto del desarrollo de nuevas, pero no por ello más limpias, técnicas extractivas y transformativas de recursos.

² A efectos útiles se entenderá al *suelo* en sus acepciones de superficie de la Tierra, y conjunto de materias orgánicas e inorgánicas de la superficie terrestre, capaz de sostener vida vegetal; a la *biósfera* como el conjunto de los medios donde se desarrollan los seres vivos, y en una segunda acepción como aquél conjunto de los seres vivos del planeta Tierra; y como *clima* se debe entender al conjunto de condiciones atmosféricas que caracterizan una región, incluida la temperatura particular y demás condiciones atmosféricas y telúricas de la misma. REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Real Academia Española*, [Ubicado el 2.X 2011] Obtenido en <http://www.rae.com>

³ MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*. 23ra Ed. Aranzadi S.A. Navarra, 2004. p.

24.

⁴ Este desarrollo está tomado como el incremento en los aspectos de densidad demográfica, vinculados a aspectos de estabilidad económica que conllevan a un *status* social que posibilita el mayor acceso de las personas a los bienes que se ofertan en el mercado. Para referirnos al desarrollo positivo utilizaremos el término *Desarrollo Sostenible*, elaborado en la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, por Gro Harlem Brundtlan en 1987, el cual puede conceptualizarse como la satisfacción de las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades.

presente. No obstante, la simple producción normativa resulta insuficiente ante la carencia de mecanismos tangibles que la hagan efectiva.

Esto encara el centro de la problemática a abordar pues si se habla de contaminación por *Residuos Sólidos*⁵, se requiere que los Gobiernos Municipales, como los organismos encargados de ello⁶, realicen un manejo de los residuos que permita minimizar el impacto ambiental negativo de los mismos. Aquí se manifiesta la disyuntiva entre lo que es y lo que debiera ser, por las deficiencias con las que se gestiona esta función municipal, pese a ser una de sus principales obligaciones y competencias naturales. Ante esto se plantea, en la presente investigación, el lograr un incremento de la eficiencia y la eficacia del tratamiento local de los Residuos Sólidos.

Con el objeto de determinar qué es realmente una gestión municipal adecuada con relación al manejo de los *Residuos Sólidos*, se examinará, en primer término, a la protección del ambiente como un deber del Estado. Luego se harán unas anotaciones sobre los residuos sólidos, desde una perspectiva jurídica y ecológica. Acto seguido se hablará de las competencias Municipales Ambientales. Posteriormente se revisará el servicio de gestión de residuos sólidos como fuente dinamizadora de la economía municipal. Termina la presente investigación con unas anotaciones finales a modo de conclusión.

1. La protección del ambiente como deber del Estado

Una misma base ecológica explica, de un lado, la fragmentación de los recursos naturales como objeto de estudio y de gestión aislados, y de otro, el desarrollo de sistemas económicos y de

⁵ Los residuos sólidos son aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer a través de un sistema que incluya procesos tales como: minimización de residuos, segregación en la fuente, transporte, transferencia y disposición final, entre otros. Para efectos de la ley y su reglamento, los residuos sólidos se clasifican en: residuos domiciliarios, comerciales, de limpieza y espacios públicos, de establecimientos de atención de salud, industrial, de las actividades de construcción, agropecuarios y de instalaciones o actividades especiales. Véanse artículos 14° y 15° de la Ley General de Residuos Sólidos, Ley N° 27314 (21/07/2000).

⁶ La propia Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 (27/05/2003) en su artículo N° 73 consagra dentro de las *materias de competencia municipal al saneamiento ambiental, salud y salubridad; y la protección y preservación del ambiente para formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales. Proponer la creación de áreas de conservación ambiental; promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles; participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones; y coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental.*

producción reñidos con el ambiente. Se trata del reduccionismo filosófico positivista, de la especialización en aislamiento, que ha hecho posible el tremendo progreso de la investigación básica durante el siglo pasado. En efecto, si la tendencia de la ciencia a fragmentar y atomizar la naturaleza, ha producido una tecnología sorprendentemente avanzada, generadora de importantes bienes y servicios y que ha permitido valiosos descubrimientos respecto al hombre y la naturaleza, sin embargo ha terminado siendo un rotundo fracaso ecológico⁷.

Es por ello que el orden natural de los elementos ambientales necesita, cada vez con mayor intensidad, de un orden jurídico al cual adscribirse en busca de amparo. El interés social en la preservación del medio ambiente como manera de garantizar la vida y la salud individual y, de la comunidad en su conjunto, requiere de normas legales y de poder de imperio que las hagan cumplir, imponiendo sanciones a los infractores⁸. Cualquiera sea el papel que cada uno asigne al Estado, aun cuando se propugne solamente su intervención subsidiaria en aquellas cuestiones que pueden encarar los individuos u otras formas menores de asociación de personas, nadie negaría la necesidad que se manifieste en materia ambiental.

Es cierto que *per se* no existe una organización humana que promueva el daño al medio ambiente como finalidad, pero se debe reconocer que como un efecto coyuntural y omnipresente siempre se ha manifestado, aun cuando se trate de actividades prolijamente planificadas. Es menester del Estado, como la primera y mayor organización política y jurídica de la comunidad, y como monopolizador de la fuerza, el sancionar a las conductas que repercutan nocivamente en el ambiente. Debe actuar en la denominada estática ecológica⁹, mediante el control ambiental legislativo, administrativo y judicial. A su turno, en la llamada dinámica ecológica, la actividad estatal debe apuntar a la descontaminación y al cese de los problemas ambientales, propugnando la reducción o eliminación de los factores nocivos. En el contexto administrativo y ambiental peruano, cabe la precisión de que en torno a la estática ecológica, ya se ha vendió trabajando con mayor incidencia en la última década, siendo el avance más reciente y notorio, la creación del Ministerio del Medio Ambiente. Sin embargo, en cuanto corresponde a la dinámica ecológica, la carencia de recursos económicos, logísticos y personales ha hecho que la mayoría de dispositivos legales

⁷ Cfr. MINISTERIO DE AGRICULTURA, Dirección General de Medio Ambiente Rural. *Curso Taller. Evaluación del Impacto Ambiental – Chiclayo 1997*. INR-66-DGMAR. Lima. 1997. p. 29

⁸ Cfr. BOTASSI, Carlos Alfredo. *Derecho Administrativo Ambiental*. 1era. Ed. Librería Editora Platense. La Plata. 1997 p. 39.

⁹ Condición inicial, apta e incontaminada de los elementos ambientales. Ver *Ibidem*. p. 40.

promulgados se queden en la esfera del “*debería ser*”, encontrando en la realidad situaciones verdaderamente alarmantes y ante las que poco o nada se viene haciendo.

La gran mayoría de filósofos y juristas que han abordado temas de índole administrativa, reconocen que la finalidad objetiva y general del Estado consiste en la búsqueda y obtención del bienestar general, es decir, del bien común de su población y la satisfacción de todas sus necesidades básicas. El grueso de doctrinas ensayadas por el Derecho Público resaltan el elemento teleológico e, incluso, algunas planteamientos finalistas propugnan la existencia del Estado en función del objetivo superior de hacer la convivencia humana un hecho beneficioso para cada persona en particular y para el grupo social en su conjunto¹⁰.

El tema de tutelar el medio ambiente se presenta como indisociable del derecho del urbanismo, un tema de competencia exclusiva de la Administración Pública, ya que la frontera entre uno y otro parece no haber existido jamás, sino en el espíritu de los que creían que el medio ambiente se limitaba únicamente a la flora y a la fauna, y el derecho del urbanismo al espacio urbano. Reconocer el goce a un medio adecuado para el desarrollo de la vida como objeto de un derecho fundamental de la persona, abarca íntegro al plano espacio-temporal en que se desarrolla su vida¹¹. El Derecho ambiental se ve cada vez más afectado a la ciudad a través de los conceptos de *medio ambiente urbano* y *ecología urbana*. Ello debido a la vertiginosa explosión urbana que modificó la relación del hombre con su medio, pues la ciudad concentra sobre un espacio limitado, todos los problemas del medio ambiente.

La preservación del entorno humano en pleno, en la medida que ampara la salud de los habitantes y mejora la calidad de vida de los mismos, configura un objetivo propio de toda nación jurídicamente organizada. Más allá de que la identificación del bien común en cada Estado resulte pasible de ser relativizada de acuerdo a la visión y convicción del gobernante, ella no alcanza a la cuestión ambiental, ya que su trasfondo encierra cuestiones propias del Derecho Natural, del derecho a la vida misma, cuestión que no resulta susceptible de ser negada por coyunturas históricas o por ideologías contingentes¹².

¹⁰Cfr. JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Albatros. Buenos Aires. 1981. p. 175.

¹¹Cfr. PEREIRO DE GRIGARAVICIUS, Maria Delia. *Daño ambiental en el medio ambiente urbano: un nuevo fenómeno económico en el siglo XXI*. 1era. Ed. La Ley. Buenos Aires. 2001. p. 5.

¹²Cfr. BOTASSI, Carlos Alfredo. *Ob. cit.* p. 40.

La comunidad internacional, mediante la Declaración de Estocolmo, en el marco de la Conferencia sobre el entorno de las Naciones Unidas, de 1972, afirmó que el planeta se hallaba frente a una cuestión fundamental que pone en peligro el bienestar de los pueblos y el desarrollo económico del mundo entero. A partir de aquel entonces, los Estados se comprometieron con la loable tarea de preservar el medio ambiente, proponiendo y estableciendo políticas, programas, agendas y disponiendo parte de sus recursos y capacidades para paliar el avance de la degradación de nuestro medio. Sin ser ajeno a esta realidad, el Estado peruano ha acometido la tarea de conservación y mejoramiento del ambiente, legislando el daño ecológico, los delitos ambientales y consagrando una variada gama de limitaciones de policía y organizando una administración ambiental, definida como la actividad concreta de la Administración Pública en un sentido amplio, que apoyándose en metas de política ambiental e instrumentos normativos locales, apunta a lograr la preservación recuperación y mejoramiento del medio ambiente, como un medio de propender a la elevación de la calidad de vida de los habitantes¹³.

2. Residuos Sólidos: Jurídica y ecológicamente hablando.

Entender que la Gestión de los Residuos Sólidos es una de las obligaciones connaturales del ejercicio de gobierno, por atender a temas de preservación de la salubridad pública y conservación del entorno habitable, permite advertir la real dimensión de su importancia. Asimismo, se logra percibir la directa injerencia de todos y cada uno de nosotros como parte, bien sea, de la solución o del problema, pues es el proceder del ser humano el que genera en su totalidad los Residuos Sólidos, y del mismo modo queda en él, el poder minimizar su impacto nocivo para con los demás y el planeta, en aras de lograr un desarrollo sustentable¹⁴ que permita el crecimiento económico sin que surja colateralmente un detrimento para el medio ambiente.

Resulta puntual el anotar las consideraciones que se tienen sobre lo que se entiende por “Residuos Sólidos”, a resultas de delimitar las características que *per se* le son atribuibles, y que los diferencian de otro tipo de residuos que por su naturaleza particular se extraen de la actividad gestora de residuos que habría de realizar el Gobierno Local. Como concepto general, se entiende por residuo a *todo material que es destinado al abandono por su productor o poseedor, pudiendo*

¹³Cfr. *Ibidem*. p. 41.

¹⁴El Desarrollo Sustentable o Sostenible, es un derecho y un principio que obliga a establecer una surte de conciliación de intereses, al buscarse el justo medio donde se desarrolle la actividad productiva, sin dañar al ecosistema y en especial al hombre y hábitat. Cfr. ZÁRATE, Enrique Augusto. *Manual de Derecho Ambiental*. 1era. Ed. Nova Tesis. Santa Fe. 1998. pp. 17, 18.

resultar de un proceso de fabricación, transformación, utilización, consumo o limpieza¹⁵. En ese sentido, los residuos pueden clasificarse en sólidos, líquidos y gaseosos, de acuerdo al estado físico en que se encuentren.

La Ley N° 27314, del 20 de julio del 2000, modificada por el Decreto Legislativo 1065° del 28 de junio del 2008, Ley General de los Residuos Sólidos; su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 057-2004-PCM, del 24 de julio del 2004, y el Decreto del Consejo Directivo 004-2005-CONAM/CD del 22 de abril del 2005, que aprobó el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos, constituyen el marco jurídico fundamental para establecer derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades de la sociedad en su conjunto, para asegurar una gestión y manejo de los residuos sólidos, de manera sanitaria y ambientalmente adecuadas; con sujeción a los principios de minimización, prevención de riesgos ambientales, protección de la salud y el bienestar de la persona¹⁶.

La Ley General de los Residuos Sólidos, que aborda en específico el tratamiento de este tipo de residuos, en su artículo 14° anota lo siguiente: “*Son Residuos Sólidos aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer, en virtud de lo establecido en la normatividad nacional o de los riesgos que causan a la salud y el ambiente (...)*”. A su tiempo, el artículo 15°¹⁷ de la misma Ley hace notar cuál es la clasificación de los Residuos Sólidos, y en su décima disposición complementaria, transitoria y final, enuncia una serie de denominaciones que resultan aplicables para todo efecto de la Ley. Esto resulta de vital importancia para poder identificar aquellos residuos contenidos dentro del ámbito de acción de la actividad gestora municipal.

¹⁵ BARRADAS REBOLLEDO, Alejandro. *Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales*. 1era Ed. Gytsu. Veracruz. 2009. p. 4.

¹⁶ Cfr. ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. *Manual de Derecho Ambiental*. 2da ed., Editorial Iustitia, Lima, 2009, p. 405.

¹⁷ Artículo 15°.- *Clasificación*

15.1 *Para los efectos de esta Ley y sus reglamentos, los residuos sólidos se clasifican según su origen en:*

1. *Residuo domiciliario*
2. *Residuo comercial*
3. *Residuo de limpieza de espacios públicos*
4. *Residuo de establecimiento de atención de salud*
5. *Residuo industrial*
6. *Residuo de las actividades de construcción*
7. *Residuo agropecuario*
8. *Residuo de instalaciones o actividades especiales*

3. Los municipios y el medio ambiente.

La política ambiental del Estado permanece en lo declarativo, es decir, aquellas declaraciones y mandatos de contenido ambiental consagrados en normas e instrumentos de política, como la Constitución, tratados aprobados, las leyes, las estrategias o planes de acción y el Propio Acuerdo Nacional¹⁸; que si bien constituyen los lineamientos según los cuales debería regirse la actuación de quienes ejercen la representación del Estado y la de los propios administrados, no encuentran una realización efectiva. En consecuencia, se trata de la visión que en materia ambiental tiene el país, pero que no necesariamente halla correspondencia en las acciones concretas de quienes ejercen el gobierno en un momento dado¹⁹.

El Perú se encuentra en nivel similar al de otras legislaciones más avanzadas en materia de protección ambiental, pues en lo referente a las políticas ambientales, se parte desde la consagración del derecho a un ambiente adecuado al desarrollo de su vida y ecológicamente equilibrado como derecho fundamental de la persona²⁰. Igualmente se ha promovido el desarrollo sostenible, haciéndose mención al desarrollo sostenible de la Amazonia, en tanto depositariamente de la mega diversidad del país; pues enfatiza la conservación de la diversidad biológica y la preservación de las áreas naturales protegidas²¹.

La política Ambiental del Estado encuentra una dimensión práctica en la Política ambiental del Gobierno. La existencia y dimensiones de esta última, exigen el análisis del actuar concreto de quienes ejercen el poder político, en especial quienes componen el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. Es necesario escutar los planes, programas y estrategias diseñadas para dar cumplimiento a los objetivos de protección ambiental y desarrollo

¹⁸El Gobierno ha convocado a un diálogo nacional para lograr un acuerdo que sirva de base para el proceso de consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro. Dentro de las 32 políticas del Acuerdo nacional, interesa la Décimo Novena sobre Desarrollo sostenible y gestión ambiental. ACUERDO NACIONAL. *Décimo novena política del Estado*. [Ubicado el 11.XI. 2011] Obtenido en <http://www.acuerdonacional.pe/an/politicas/textoc19.htm>

¹⁹Cfr. ANDALUZ, Carlos. *Ob. cit.* p. 431.

²⁰La Constitución Política del Perú, ya desde 1979 señalaba en su Art. 123°.-*Todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental.* Aquí este derecho aparecía en el Capítulo de los Recursos Naturales, pero la modificatoria de 1993, y actual Carta Magna vigente, lo situó en el artículo 2°, inciso 22, sobre los Derechos Fundamentales de la Persona. Es necesario precisar que la modificatoria de 1993 trajo consigo la pérdida de la mención literal a la corresponsabilidad en la tutela, hecho que el Tribunal Constitucional ha subsanado en la sentencia N° 0048-2004-AI/TC²⁰ al señalar la existencia de obligaciones ineludibles que alcanzan por igual al Estado y a los particulares en la preservación del ambiente.

²¹Cfr. ANDALUZ, Carlos. *Ob. cit.* p. 431.

sostenible, el presupuesto asignado para su ejecución, así como el peso político de la estructura administrativa ambiental diseñada y los actos de gobierno. Sólo así se puede determinar el compromiso de quienes ejercen la función pública²².

Pese a que la política ambiental del Estado es abundante, en la *praxis* se ha visto como las cuestiones ambientales carecen de prioridad en la agenda política gubernamental, cuando menos a nivel de gobiernos locales. Ello se refleja en la tolerancia a las agresiones contra el ambiente, que se expresa en la lenidad estatal para exigir el cumplimiento de las sanciones por infracciones, como cuando impone multas pero no ejercita las acciones necesarias para que se materialice su cumplimiento. Para establecer la Política Ambiental de Gobierno se necesita contrastar las atribuciones que en materia ambiental tienen todos los entes que integran el Gobierno Central y los demás niveles autónomos del Gobierno, con lo que realmente ejecutan²³.

En la estructura del Gobierno, la materia ambiental no se restringe a una sola autoridad administrativa, sino que los sectores correspondientes, y en su caso los organismos fiscalizadores, son los competentes para conocer sobre los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley General del Ambiente y las demás normas ambientales complementarias y conexas. No obstante la coexistencia de diversas autoridades ambientales, existe una dependencia administrativa que se encarga de realizar la formulación, dirección, coordinación, ejecución y evaluación de la política ambiental nacional aplicable a todos los niveles del gobierno, y es el Ministerio del Ambiente, creado el catorce de mayo de 2008, por Decreto Legislativo N° 1013²⁴.

Aunque sea el Ministerio del Ambiente quien da las políticas ambientales Estatales, la política ambiental Gubernamental corresponde en estricto a cada instancia administrativa que tenga obligaciones en específico. Los Gobiernos Locales, con base constitucional en el artículo 191°, gozan de reconocimiento expreso de su autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, del 27 de mayo del 2003, ha establecido que los Gobiernos Locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades, siendo elementos esenciales del Gobierno Local, el territorio, la población y la organización. Representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios

²²Cfr. *Ibidem*. p. 436.

²³*Ibidem*

²⁴*Ibidem* p. 871.

públicos y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su jurisdicción, con el objeto de viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental²⁵.

Antes de avanzar más, es indispensable el tener una clara noción del Gobierno Local. Partiendo de sus orígenes romanos, el vocablo municipio deriva de la voz latina *municipium*, con raíces en *munis* que significa carga, y *civitas* que es ciudad. En tal sentido, la unión de ambos vocablos figuradamente se traduce como “el trabajo de la ciudad”²⁶, el que *se empleaba para aludir a la población fortificada; al cargo de autoridad que se poseía dentro de dicha población; y a los habitantes de las mismas poblaciones*²⁷. La referencia etimológica arroja las primeras luces sobre lo que es un municipio, pero no resulta suficiente si se pretende la mayor aproximación a su contenido. Se hace necesario recurrir a la definición que brinda la propia regulación legislativa al respecto.

Para la Ley Orgánica de Municipalidades²⁸ los municipios o Gobiernos Locales son “*entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales*²⁹ *del Gobierno Local, el territorio*³⁰, *la población*³¹ *y la organización*³²”. En tal sentido una organización administrativa local, entiéndase un municipio, será un ente público de carácter territorial que tiene por objeto la

²⁵ *Ibidem* p. 922.

²⁶ Cfr. AÑORVE BAÑOS, Manuel. *Servicios Públicos Municipales*. Editorial Porrúa. México DF 1998. p. 1.

²⁷ VAZQUEZ, Héctor, en AÑORVE BAÑOS, Manuel. *Ob.cit.* p. 1.

²⁸ De igual manera el texto normativo apunta que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de Derecho Público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Véase artículo 1° del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, (27/05/2003).

²⁹ La ley peruana solo contempla tres elementos como esenciales, pero por su parte la doctrina establece que adicionalmente a aquellos, deben considerarse como tales a la *autarquía, la autonomía y la descentralización regional*. Cfr. LORET DE MOLA, Rafael. En AÑORVE BAÑOS, Manuel. *Ob.cit.* p. 5.

³⁰ Por territorio se entiende al espacio o porción geográfica en la que se realiza la actividad estatal, que comprende al suelo con todos sus accidentes estructurales, al subsuelo y al espacio aéreo. GOLDSTAIN, Mabel, *Diccionario Jurídico, Consultor magno*. 2da Ed. Círculo Latino Austral S.A. Buenos Aires, 2007. p. 548. En este caso se hará alusión a la porción territorial geográfica que conforma la jurisdicción política de un determinado municipio. La ley correspondiente hace la puntual clasificación territorial con la que operan los gobiernos locales. Véase artículo 3° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, (27/05/2003).

³¹ La población es la totalidad de individuos que habitan el territorio de un Estado. GOLDSTAIN, Mabel, *Ob.cit.* p. 430. Nuevamente, el concepto se limitará a los individuos que habitan dentro de los límites territoriales que conforman el municipio.

³² La organización se refiere a la estructuración interna del gobierno municipal, la cual se cimienta en una visión de Estado democrático, unitario, descentralizado y desconcentrado, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del país. Su estructura orgánica está compuesta por el concejo municipal y la alcaldía, primordialmente, y por los órganos de coordinación. Véanse artículos V° del Título Preliminar, 4°, 5°, 6° y 7° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, (27/05/2003).

consecución y defensa de los intereses locales, el cual desde un punto de vista jurídico sólo lo es en cuanto esté contemplado por la Ley.³³

Precisamente por la estrecha relación que tienen los Gobiernos Locales con la ciudadanía, ellos han cumplido un rol fundamental en el desarrollo de cada una de las comunidades a la cual representan, lo cual obviamente ha significado también la importancia que tienen en la labor de protección y conservación del medio ambiente³⁴. Este hecho aún no ha podido ser asimilado como tal en nuestro país, a pesar que en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992 se consideró necesario establecer no sólo nuevas políticas generales, sino también políticas locales orientadas a lograr el desarrollo sostenible de los pueblos, hecho que pretende ser concretado con la implementación de la denominada Agenda 21³⁵.

Los Gobiernos Locales no sólo tienen conocimiento y mayor información respecto de los problemas ambientales que existen dentro de su comunidad, sino que básicamente son los más comprometidos en la solución de los problemas ambientales. Por ello necesitan establecer sus propios sistemas de gestión municipal a fin de obtener la mayor y mejor información posible en torno a los asuntos ambientales de su comunidad, sistemas en los cuales se tenga en consideración la participación ciudadana y que sirvan de respaldo para posteriores acciones que puedan ejercerse contra aquellos que estén degradando el medio ambiente, pero sobre todo para que contribuyan a fortalecer la débil organización ambiental que actualmente existe en nuestro país³⁶. La comunidad está íntimamente integrada a sus ecosistemas y los mismos deben ser gestionados con la activa participación de los Gobiernos Locales, por ser las entidades públicas que poseen el mayor vínculo respecto a éstos, trabajando de manera conjunta con los órganos de nivel nacional, entendiéndose por estos al Ministerio del Medio Ambiente y sus respectivos Gobiernos Regionales.

3.1. Las competencias Municipales Ambientales

La Ley de bases de la Descentralización, Ley N° 27783 del diecisiete de julio del 2000, establece la condición de exclusiva o compartida de las competencias. Las funciones específicas

³³Cfr. MARTIN MATEO, Ramón. *Ob. cit.* p. 197.

³⁴Cfr. ANDALUZ, Carlos. *Ob. cit.* p. 921.

³⁵La Agenda 21 es un programa de las Naciones Unidas (ONU) para promover el desarrollo sostenible entendido como mejora de la calidad de vida de la comunidad, en equilibrio con el capital natural y con las capacidades económicas locales (desarrollo económico, equidad social y sostenibilidad ambiental). Ver SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO ADOLESCENTE. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* [Ubicado el 13.X. 2011] Obtenido en <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/ageindi.htm>

³⁶Cfr. ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. *Ob. cit.* p. 921.

municipales que se derivan de las competencias se ejercen con carácter exclusivo o compartido entre las municipalidades provinciales y distritales, con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Bases de la Descentralización. Dentro del marco de las competencias y funciones específicas establecidas, el rol de las municipalidades provinciales comprende actividades de planificación integral del desarrollo local y el ordenamiento territorial, promoción de actividades de coordinación estratégica y producción normativa en materia de organización del espacio físico y el uso del suelo así como sobre protección y conservación del ambiente³⁷.

Las municipalidades en mérito a la Ley Orgánica del Municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas que más adelante se señalan, con carácter exclusivo o compartido, en materia de organización del espacio físico, prestación de servicios públicos locales, desarrollo y economía local, participación vecinal, servicios sociales locales y protección y conservación del ambiente.

Todas las funciones mencionadas anteriormente guardan transversal relación con la cuestión ambiental, en mayor o menor medida. En el caso de la función de organización del espacio físico y uso del suelo se debe aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial identificando las áreas urbanas, así como las áreas de protección, las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental, todo ello previo estudio de impacto ambiental. En materia de saneamiento, salubridad y salud las municipalidades deben regular y controlar el proceso de disposición final de desechos sólidos³⁸, líquidos y vertimientos industriales de ámbito provincial, así como regular la emisión de agentes contaminantes a la atmósfera y el ambiente, y prestar los servicios de agua, desagüe y alcantarillado limpieza pública y tratamiento de residuos, directamente o por concesión. En materia de Tránsito, vialidad y transporte público se debe supervisar el parque automotor, de acuerdo a las normas técnicas vigentes, a fin de evitar la circulación de vehículos contaminantes. En tanto que en lo concerniente a la promoción del desarrollo económico local, las municipalidades deben ceñirse a un plan estratégico de desarrollo, que busque el concierto de los sectores público y privado en la elaboración y ejecución de las metas trazadas, sin olvidar que todo cuanto se haga debe procurar la sostenibilidad de los medios empleados³⁹.

³⁷Cfr. *Ibidem* p. 922.

³⁸Para proveer el servicio de limpieza pública, se deben determinar las áreas de acumulación de desechos, rellenos sanitarios y el aprovechamiento industrial de los desperdicios.

³⁹Cfr. ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. *Ob. cit.* pp. 929 – 936.

De acuerdo a la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245, y su Reglamento, Decreto Supremo 008-2005-PCM, el Gobierno Local es responsable de aprobar e implementar las Política Ambiental Local, en el marco de lo establecido por la Ley Orgánica de Municipalidades, debiendo implementar el Sistema Local de Gestión Ambiental en coordinación con la Comisión Ambiental Regional Respectiva. Los Gobiernos Locales ejercen sus funciones ambientales sobre la base de las leyes correspondientes, en concordancia con las políticas, normas y planes nacionales, regionales y sectoriales, en el marco de los principios de la gestión ambiental contenida en el artículo 5° de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental⁴⁰ y el artículo 8° de su Reglamento⁴¹.

La política ambiental local debe estar articulada con la política y los planes de desarrollo local. El Sistema Local de Gestión Ambiental, se regula mediante una Ordenanza Municipal, previa opinión favorable del Ministerio del Ambiente; y tiene como finalidad el desarrollar, implementar, revisar y corregir la política ambiental local y las normas que regulan su organización y funciones, en el marco político institucional nacional y regional. Ello con el fin

⁴⁰Artículo 5.- De los Principios de la Gestión Ambiental

La gestión ambiental en el país, se rige por los siguientes principios:

- a. Obligatoriedad en el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental, el Plan y la Agenda Nacional de Acción Ambiental y las normas transectoriales que se dicten para alcanzar sus objetivos;
- b. Articulación en el ejercicio de las funciones públicas, de acuerdo con el carácter transectorial de la gestión ambiental;
- c. Coherencia, orientada a eliminar y evitar superposiciones, omisiones, duplicidades y vacíos en el ejercicio de las competencias ambientales;
- d. Descentralización y desconcentración de capacidades y funciones ambientales;
- e. Simplificación administrativa, a fin de unificar, simplificar y dar transparencia a los procedimientos y trámites administrativos en materia ambiental;
- f. Garantía al derecho de información ambiental;
- g. Participación y concertación, a fin de promover la integración de las organizaciones representativas del sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales;
- h. Promoción y apoyo a las iniciativas voluntarias dirigidas a la prevención de la contaminación; i. Promoción de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos ambientales; j. Priorización de mecanismos e instrumentos de prevención y producción limpia;
- k. Aplicación del criterio de precaución, de modo que cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente;
- l. La inversión nacional y la extranjera se sujeta a las mismas condiciones y exigencias establecidas en la legislación ambiental nacional y en la internacional, aplicable al Perú;
- m. Complementariedad entre los instrumentos de incentivo y sanción, privilegiando la protección efectiva, la eficiencia, la eficacia, la prevención, el mejoramiento continuo del desempeño ambiental y la recuperación y manejo del pasivo ambiental o zonas ambientalmente degradadas;
- n. Valorización e internalización de los costos ambientales, bajo el principio contaminador - pagador;
- o. Permanencia, continuidad y transparencia de las acciones de fiscalización; y,
- p. Articulación del crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental, para el logro del Desarrollo Sostenible.

⁴¹Artículo 8°.- Principios.- La Gestión Ambiental y el SNGA se rigen por los principios establecidos en el artículo 5° de la Ley, incluyendo la promoción del gobierno electrónico en la gestión ambiental.

de guiar la gestión de la calidad ambiental, lograr un aprovechamiento sostenible de los recursos y procurar la conservación de los mismos para lograr el mayor bienestar de la población⁴².

En ese contexto el Municipio de Chiclayo, mediante Ordenanza Municipal 003-2008-GPCH⁴³, de fecha siete de febrero de 2008, ordenó la creación del Sistema Local de Gestión Ambiental de Chiclayo – SLGA. Dentro de los considerandos de esta ordenanza se hizo notar que los problemas ambientales en Chiclayo habían devenido en múltiples y complejos, y habían afectado la calidad del hábitat, la salud de la población y la economía urbana. La causa de ello se identificó con el crecimiento urbano, que ha pasado históricamente por un proceso de ocupación del territorio con carácter expansivo, no planificado, horizontal y con escasa conciencia ambiental, elevando los índices de pobreza de la población, lo que conllevó a altos niveles de contaminación, costos de transporte y la carencia de un manejo integral de los residuos sólidos.

El objetivo de la implantación del Sistema Local de Gestión Ambiental es el redefinir las normas, lineamiento y disposiciones para articular e integrar las decisiones, organizaciones y acciones conducentes al fortalecimiento de una gestión ambiental integrada para alcanzar el desarrollo sostenible de Chiclayo⁴⁴. Este desarrollo sostenible se sustenta en el patrimonio humano, natural y cultural que lo dotan de un potencial turístico particular, así como en el crecimiento y competitividad de las actividades socioeconómicas que se realizan en la provincia, en armonía con la protección y el mejoramiento de la calidad ambiental de la ciudad capital y de los ecosistemas particulares a ella vinculados, así como el bienestar social y una calidad de vida digna para sus pobladores y residentes⁴⁵. Dentro del proyecto se declararon como objetivos priorizados de la gestión ambiental local a la reformulación e implementación del Plan Integral de Gestión Ambiental de los Residuos Sólidos - PIGARS, la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, la prevención y control de la contaminación del Aire, el Ordenamiento Territorial y el Ordenamiento del Transporte Público.

Como parte del Sistema Local de Gestión Ambiental, el Municipio de Chiclayo dispuso la implementación de instrumentos de Gestión Ambiental, entre los que se consideraron instrumentos de planificación, entre los que se requería revisar los lineamientos de políticas ambientales locales, las propias políticas ambientales, el Plan de Gestión Ambiental Local, y los

⁴²Cfr. ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. *Ob. cit.* p. 940.

⁴³ Se puede acceder al documento en cuestión en el siguiente link <http://www.munichiclayo.gob.pe/Municipalidad/Presentacion/Documentos/docnorma0304.pdf>

⁴⁴Ver Sistema Local de Gestión Ambiental de Chiclayo, Título I, Artículo 1° y Titulo III, Artículo 15°.

⁴⁵Ver Sistema Local de Gestión Ambiental de Chiclayo, Título I, Artículo 3°.

Planes Ambientales Temáticos, basados en el establecimiento de Subsistemas de Gestión Ambiental.

Debido a que dentro de las Disposiciones Finales y Complementarias del texto que norma al Sistema Local de Gestión Ambiental, se estipuló que durante el período de un año, contado a partir de la publicación de la Ordenanza, un Equipo Técnico Agenda Local 21 Chiclayo se encargaría de la administración del equipo de procesamiento y la implementación del Sistema de Gestión de Información Ambiental - SGIA de Chiclayo, aún no se cuenta con datos cuantificables sobre los avances realizados. Cabe la crítica respecto a que en la realidad observable no se ha apreciado un cambio que pudiera estimarse como relevante, pero considerando el tiempo de aplicación de este proyecto, se espera que se logre un impacto positivo a medida que continúe evolucionando.

4. El servicio de gestión de residuos sólidos como fuente dinamizadora de la economía municipal.

Los procesos de descentralización y participación ciudadana, vividos en los últimos años en los países de la región, han generado una transformación creciente de nuevas competencias a los Gobiernos Locales, que exige desarrollar y fortalecer sus capacidades personales e institucionales para adecuar y afrontar el reto de lograr un desarrollo local sostenible. Una de estas competencias es el Desarrollo Económico Local⁴⁶, que transfiere a los Gobiernos Locales la responsabilidad de dinamizar y/o reactivar la economía local, genera empleo e ingreso, mejorando la calidad de vida de todos los habitantes del territorio. En este ámbito, el rol de las autoridades locales es la búsqueda de alianzas estratégicas con los protagonistas de las actividades económicas, con otras instituciones públicas, con ONG's y los proyectos de desarrollo, con las instituciones de educación y tecnología, y con los actores sociales organizados; que permita la participación y concertación necesaria para acordar un Plan de Desarrollo de la Competitividad Económica del Territorio Local, considerando las capacidades de una economía territorial, considerando sus recursos actuales y potenciales, los cuales pueden ser físicos, de infraestructura, financieros, intangibles y también los medioambientales⁴⁷.

⁴⁶ El Desarrollo Económico Local es aquel proceso reactivador y dinamizador de la economía local, que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes de una determinada zona. Es capaz de estimular el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida. Es además un proceso de acumulación de capacidades, con el fin de mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de la comunidad. Esta noción de capacidad de desarrollo se refiere tanto a las circunstancias de la economía territorial, como a las de sus actores socioeconómicos e instituciones.

⁴⁷ Ver CONCADEL. *Manual de conceptos y herramientas para procesos de Desarrollo Económico Local*. 1era. Ed. Inwent. Lima. 2006. pp. 15, 17.

La gestión del potencial ambiental comprende una amplia gama de acciones que cubren grandes zonas geográficas. Estas acciones deben tender a la regionalización como parte del proceso de descentralización que se ha vivido en el último decenio, incentivando así las capacidades de gestión locales, en aras de que se logre la identificación inmediata de la problemática más apremiante. Es importante recalcar que a fin de evitar conductas incoherentes entre los diversos agentes participativos, las instituciones privadas y públicas deben articularse de una manera visible y explícita para que la ejecución de políticas nacionales cuente con el apoyo de toda la comunidad. Parte de esto es lograr el refuerzo de las instituciones sociales y políticas, y las estructuras de participación y consenso público⁴⁸.

De acuerdo a los apuntes realizados por el Instituto de Investigación y capacitación Municipal, INICAM, el proceso de descentralización es un medio para lograr el desarrollo integral del país en todo el territorio. Sin duda, una parte de ese desarrollo se logra a través de la explotación de los recursos naturales de cada región, pero también es cierto que la urgencia por obtener el desarrollo puede llevar a que esa explotación se haga a un ritmo o en condiciones tales que no sea posible una renovación o el uso racional de dichos recursos. Tampoco se tendrá la seguridad necesaria para el medio ambiente y por ende para la calidad de vida de la población, pues únicamente cuando estos aspectos se consideran y respetan, el desarrollo de la región se encuadra en la noción de desarrollo sostenible⁴⁹. Para ello cada organización administrativa local debe recurrir a la elaboración y aplicación de instrumentos de gestión que garanticen aquello.

Una localidad puede mejorar su desarrollo comercial, agropecuario, industrial, turístico, si el Gobierno Local procura los esfuerzos para ello. Articulando las ofertas de servicios empresariales que ofrecen instituciones nacionales e internacionales, se puede crear un mercado ambiental viable.

La Municipalidad tiene un rol fundamental al promover el asociativismo empresarial para captar beneficios disponibles en el mercado, en particular los de cooperación internacional. Otro de los aspectos de la promoción de la economía local es el apoyo técnico y financiero a los proyectos

⁴⁸Cfr. FRANZA, Jorge Atilio. *Tratado de Derecho Ambiental*. 1era. Ed. Ediciones Jurídicas. Buenos Aires. 2005. p. 261.

⁴⁹Cfr. LORA REYES, Víctor Carlos. *Herramientas para la construcción de diálogo y consenso*. 1era. Ed. Gráfico ASPA. Lima. 2003. p. 33.

referentes a la rentabilización de la gestión ambiental y la producción no contaminante, al existir numerosas líneas de cooperación técnica y financiera sobre el tema de la protección ambiental⁵⁰.

La efectividad de los instrumentos de gestión tales como la planificación, reglamentaciones económicas, legales y financieras, dependerá de cuan amparados estén por un sistema de gestión adecuado. Los sistemas de gestión afectan la oferta y la demanda de los recursos naturales y del medio ambiente, y para tornar favorable esta situación se requiere de un alto grado de conocimiento técnico y cultural, así como un amplio conocimiento de los aspectos políticos y económicos que sirven de contexto⁵¹. Con estos conocimientos se puede forjar alianzas con socios estratégicos en el sector privado, favoreciendo que los sectores de menos ingresos cuenten con servicios de calidad brindados cooperativamente entre los particulares con el apoyo estatal.

Hablar de estrategias para el desarrollo sostenible implica el reconocer que existe la necesidad de formular políticas de gestión del potencial ambiental, que involucren la dimensión humana, y le otorguen un carácter integrador como dinamizador de todo cuanto se haga. Para ello debe tenerse en claro la interdependencia que existe en los problemas ambientales, ya que, como se anotó desde un principio, no se está ante territorios aislados unos de otros, por el contrario en este mundo, sobre todo en temas de este tipo, el interés debe ser global pues los efectos finalmente nos alcanzarán a todos. Ello debe motivar a los países en desarrollo postulen esquemas que no sean un calco de los aplicados por los países industrializados, ya se dijo que se debe respetar la diversidad y singularidad ecológica. Cada nación debe evaluar cómo adecuar los modelos de desarrollo económico a sus políticas medioambientales, ya que quiérase o no, existirá una interacción directa con el capital natural, siendo incluso parte integrante del proceso de desarrollo económico que todos pretenden.

La gestión de residuos debe enmarcarse dentro de las estrategias para el desarrollo sustentable, teniendo siempre presente que el centro del mismo es la persona humana. Los recursos naturales y el medio ambiente sólo son medios que, asociados a una base institucional sólida, democrática y participativa, ayudarán a lograr los objetivos del desarrollo. No debe olvidarse que la viabilidad de las estrategias está determinada por la índole de las mismas, y por la capacidad de gestión que se le pueda asignar a su ejecución. Para ello se necesita reconocer la diversidad y singularidad social, económica y ecológica de cada país, y en nuestro caso, de cada región.

⁵⁰Cfr. UGARTE UBILLA, Alvaro. *Inicio de la Gestión: Agenda para los primeros cien días*. 1era. Ed. Gráfico ASPA. Lima. 2003. p. 62.

⁵¹Cfr. FRANZA, Jorge Atilio. *Ob. cit.* p. 261.

La riqueza de un país, a decir de las ciencias económicas, depende de tres factores básicos. El primero de ellos es un esquema jurídico que promoviera la justicia para todos, el segundo es el libre comercio de bienes y servicios, y finalmente la competencia abierta entre empresas productoras. En el esquema peruano, se tuvo una visión rentista de que el desarrollo del país no dependía de los factores antes mencionados, sino de la capacidad para explotar los recursos que se tenían a disposición⁵². Este esquema fue adaptándose con los años a los modelos que imperaban a nivel de la economía mundial, aunque siempre se mantuvo la visión depredatoria de los recursos, bajo el esquema de la explotación. A medida que se los recursos se hacían cada vez más escasos es que se ha buscado formas sostenibles para su utilización, y en su defecto formas alternativas para la obtención de las materias primas industriales. El aprovechamiento comercial de los residuos se enmarca en esto último, ya que aquellos son una fuente en constante renovación a causa del creciente consumismo, y su obtención aparte de estar garantizada no requiere de costos muy elevados. Sólo con un criterio ilustrativo, se calcula que en la región Lambayeque, con su millón ciento doce mil ochocientos sesenta y ocho habitantes⁵³, se produce un estimado de novecientos cincuenta y seis toneladas diarias de Residuos Sólidos Urbanos⁵⁴. Se infiere que con tal cantidad de residuos producidos diariamente en la región, se tiene asegurada una fuente de ingresos altamente redituable por concepto de venta de los materiales recuperados, especialmente si se considera que los principales productos desechados son el papel, el plástico, la hojalata, el vidrio blanco y algunas chatarras.

Los privados fueron quienes vislumbraron a los residuos como una fuente dinamizadora de las economías emergentes, y posteriormente los Estados identificaron el potencial pecuniario que tenían desaprovechado. Si bien es cierto que en un primer momento las políticas internacionales de gestión y tratamiento de los residuos apuntaban a un tema estrictamente ambiental, sus beneficios económicos le añaden el plus necesario para masificar su implementación, ya que en modelos económicos liberales y de base capitalista, es difícil que se apliquen lineamientos ambientales, pues se ven opacados por la presencia e influencias de agentes económicos. Pero si los modelos de sostenibilidad ambiental representan a su vez una plataforma de generación de recursos, existen mayores posibilidades de que sean aplicados y se cumplan adecuadamente.

⁵² Cfr. PROMPERÚ. *El Perú y sus recursos. Atlas geográfico y económico*. 1era. Ed. Auge S.A. Editores. Lima. 1994. p. 56.

⁵³ Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI – Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de vivienda”

⁵⁴ MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Evaluación de la gestión de los residuos sólidos en el Perú*. [Ubicado el 9.XI. 2011] Obtenido en www.minam.gob.pe/.../INFORME%20FINAL%20RESIDUOS%20SOLIDOS.doc

Se ha señalado la importancia de la Gestión de Residuos como fuente dinamizadora de la economía, y esto incluye a las economías de escala municipal. Ello por generar un ingreso por concepto de venta de los resultantes procesados de los residuos orgánicos e inorgánicos, siguiendo el modelo de las “Ciudades ecológicas”, considerando que el precio de los principales productos pasibles de ser reciclados fluctúa entre los cinco céntimos de nuevo sol, para el caso de las guías telefónicas, hasta los cien nuevos soles para el cilindro de aceite usado origen mineral por kilogramo⁵⁵. En el contexto de nuestra región, con una producción diaria de novecientos cincuenta y seis toneladas y media de residuos al día se traduce, en términos económicos, en una fuente significativa de ingresos que podrían dejar de explotarse de forma ilegal y artesanal por reducidos y recicladores clandestinos, y empezar a ser gestionados por el municipio, o como en el caso limeño, ser tratados por empresas privadas autorizadas para el comercio de residuos.

En la oferta de servicios de manejo integral de Residuos Sólidos el sector privado juega un rol muy importante, ya que a nivel nacional este servicio es brindado por empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos, las que pueden brindar servicios de barrido, recolección, transporte, transferencia, tratamiento y/o disposición final de residuos sólidos mediante rellenos sanitarios. Dichas empresas surgieron a raíz de lo establecido en la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos en el año 2000, como una alternativa de servicios con inversión privada, las mismas que para poder operar en el territorio nacional deben cumplir ciertas exigencias de higiene y seguridad, y ambientales, establecidos en la precitada ley y su reglamento, debiendo estar Registradas ante la Dirección General de Salud Ambiental, DIGESA⁵⁶.

El registro de las empresas prestadoras de servicio de residuos sólidos se dio a partir del año 2004, registrándose a agosto del 2008 un total de doscientas cincuenta empresas para prestar diferentes servicios. El primer año sólo lograron registrarse siete empresas representando el dos punto ocho por ciento del total, mientras el cincuenta y nueve por ciento se registraron entre los años 2006 al 2007 y a agosto del presente año ya existe un total de cuarenta y cinco nuevas empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos registradas, las mismas que vienen

⁵⁵ Ver Tabla “Canastas de precios de los residuos recuperados en la ciudad de Lima, según tipo de residuo. 2004 – 2008. (Nuevos soles por kilogramo)”. Fuente: IPES – Promoción del Desarrollo Sostenible. WEBB, Richard; FERNANDEZ BACA, Graciela. *Anuario estadístico Perú en Números 2008*. 1era Ed. Instituto Cuanto. Lima. 2008. p. 271.

⁵⁶ Ver MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Evaluación de la gestión de los residuos sólidos en el Perú*. [Ubicado el 9.XI. 2011] Obtenido en www.minam.gob.pe/.../INFORME%20FINAL%20RESIDUOS%20SOLIDOS.doc

contribuyendo en la mejora del manejo de residuos sólidos y dinamizando el mercado de este sector.

Hasta el año 2009, se tenían datos que indicaban que a nivel regional, las empresas prestadoras de servicio de Residuos Sólidos se encuentran distribuidas sólo en quince regiones, mientras que en las diez restantes no existen, o si operan no se encuentran registradas. El sesenta y dos por ciento de las empresas registradas pertenecen a la Región Lima, mientras que el trece por ciento al Callao y el veintiséis por ciento restante se encuentran distribuidos en un pequeño porcentaje en Cajamarca, con el cinco por ciento, Arequipa con el cuatro por ciento, La Libertad y Piura ambas con el tres por ciento, Ancash, Junín, Pasco y Loreto con el dos por ciento cada uno; y, Huancavelica, Lambayeque, Cusco, Moquegua y Tacna con un uno por ciento para cada caso. Las regiones de Tumbes, Ayacucho, Puno, Ica, Madre de Dios, Ucayali, Amazonas, Huánuco, Apurímac y San Martín, no cuentan con prestación de servicios de residuos sólidos por parte del sector privado, limitándose a la gestión tradicional que presta el Gobierno Local⁵⁷.

Desde el año 2004 a agosto del 2008 se han registrado un total de quinientas sesenta empresas comercializadoras de residuos sólidos, las mismas pueden desarrollar diferentes actividades; segregación, almacenamiento, trituración o molido, compactación física, empaque o embalaje, recuperación y reciclaje, y como parte de la comercialización recolección y transporte. El primer año sólo se registraron diez de estas empresas, representando el uno punto ocho por ciento del total, mientras que a partir del año 2005 la tendencia se incrementó casi equitativamente, tal es así que en el 2005 se registraron ciento cuatro empresas comercializadoras de residuos sólidos, formando el dieciocho punto seis por ciento, en el 2006 el número se incrementó con ciento setenta y dos empresas más, en 2007 se registraron ciento cincuenta y nueve de estas empresas y el 2008, hasta el mes de agosto, se registraron ciento quince nuevas empresas comercializadoras de residuos sólidos⁵⁸.

Este incremento obedece a la demanda por parte de los generadores principalmente del ámbito no municipal, para cumplir con lo dispuesto en la Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, por cuanto sólo pueden comercializar sus residuos con las empresas comercializadoras registradas, por lo cual, la oferta de las actividades por estas empresas en la actualidad es amplia. Sin embargo, a nivel regional, aquellas se encuentran distribuidas principalmente en diecinueve

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ Ver datos en *Ibidem.*

regiones, mientras que en las seis restantes no existen, o si realizan dichas actividades, no se encuentran registradas.

El sesenta y siete por ciento de las empresas comercializadoras de residuos sólidos registradas se encuentran en la Región Lima, mientras que el ocho por ciento están en el Callao, el tres punto ocho por ciento en la Libertad, el tres punto seis por ciento en Tacna, el dos punto nueve por ciento en Ancash, y similar en Piura, el dos por ciento en Cajamarca y el seis punto seis por ciento restante se encuentran distribuidos en pequeños porcentajes en las regiones de Junín, Lambayeque, Cusco, Ica, Loreto, Moquegua, Huánuco, Pasco, Puno, Tumbes y Ucayali. En el otro extremo, las regiones de Ayacucho, Madre de Dios, Amazonas, Apurímac y San Martín, no cuentan con este tipo de empresas registradas para dicha actividad, por lo que se infiere que su realización se produce de forma informal⁵⁹.

En Lambayeque, con su dos por ciento del total de las empresas prestadoras de servicio de residuos sólidos, y su mínimo porcentaje de empresa comercializadoras de residuos, se puede encontrar a empresas como la “Recicladora Mari Cielo E.I.R.L.” como planta de tratamiento de residuos; en el mismo rubro se encuentra “Dinámica E.I.R.L.” y la empresa “Dinamex E.I.R.L.” en Pimentel. Por otro lado se hallan “Comercial Medina” en la compra y venta de todo tipo de chatarra y a “Masd. S.A.C.” avocada a la comercialización de residuos sólidos, e insumos para la industria y ganadería⁶⁰.

Es obvio que con estas actividades se ha producido una dinamización comercial al abrirse un sector que antaño ni siquiera era considerado como una posible fuente de ingresos. Pero los beneficios económicos de una adecuada Gestión de los Residuos Sólidos no sólo pasan por su comerciabilidad como materia prima reutilizable, ya que un aspecto también interesante es la captación de apoyo internacional para implementación de mejoras o ampliación de estos proyectos, con lo que su mejoramiento le resulta gratuito a los municipios, y los beneficios directos los recibe la población y el ambiente. En el mismo sentido, en muchas ocasiones se presentan concursos de proyectos eco-sustentables en los que la participación se restringe a países en vías de desarrollo o a localidades con ajustados presupuestos, con premios generalmente son una bonificación en dinero.

⁵⁹Datos actualizados hasta el año 2009.

⁶⁰Ver. PAGINAS AMARILLAS DEL PERU. *Buscador comercial local*. [Ubicado el 10.XI. 2011] Obtenido en <http://www.paginasamarillas.com.pe/result.do?status=P&fromBox=searchBox&seed=513&stateId=000000016&cityId=000001768&suburbId=&keyword=residuos+s%F3lidos&maxResultPage=20&keywordtop=residuos+s%F3lidos&x=44&y=10>

Estos son medios directos de dinamización económica con los residuos sólidos, pero existen también otras formas en las que se obtiene el mismo resultado como efecto colateral a la gestión ambientalmente sustentable.

Un mercado en el que la incidencia coyuntural de la adecuada gestión ambiental resulta importante es el turístico. En el mercado actual de la evolución de la actividad a escala mundial, y ello es perfectamente válido para el caso latinoamericano, el elemento ambiental se ha revelado como uno de los principales, si no el principal, factores motivacionales por parte de la demanda y, consiguientemente, puede detectarse un nítido proceso de acentuación de las referencias ambientales en las dinámicas promocionales de los destinos turísticos. El proceso de rentabilización de la calidad ambiental como motivador de la atracción turística, a veces llamado “ecomarketing”, constituye en la actualidad una de las principales argumentaciones de la consolidación de una “imagen de marca” positiva de determinados destinos; en detrimento de otros cuya deteriorada calificación ambiental en el imaginario colectivo de la demanda, representa el principal obstáculo para su competitividad en el mercado⁶¹.

El Perú cuenta con unas muy considerables posibilidades de rentabilización de esta línea tendencial, ya que a la realidad de sus enormes recursos naturales le une una favorable percepción, en los mercados internacionales, de sus productos turísticos asociados a la imagen de continente idealizado como una de las principales reservas naturales a nivel mundial. Esta idea general se traslada al ámbito local, resultando de capital importancia que en los procesos de planificación y gestión sostenible al precisarse el abordar estrategias y mecanismos que optimicen las posibilidades promocionales que ofrezcan los recursos ambientales de la localidad. Esto no se limita a espacios tradicionalmente identificados como “ecoturísticos”, como son los Espacios Naturales Protegidos, dígase el Bosque de Pómac como ejemplo emblemático, sino que abarca a todo tipo de destinos y modalidades turísticas, al ser la cualificación ambiental un concepto extensible a todos los ámbitos y actividades humanas. A este respecto, es de destacar la creciente valoración del medio ambiente urbano en ciudades turísticas, la cualificación higiénico - sanitaria de las aguas de baño en playas, o la sostenibilidad turística como nuevo concepto añadido a la gestión ambiental.

Todo se traduce en que el modelo eco-gestionable se configura como un factor adicional a la oferta turística de una localidad, y desde la perspectiva de los residuos sólidos el modelo genera

⁶¹ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Agenda para Planificadores Locales: Turismo sostenible y Gestión Municipal*. 1era Ed. OMT. Madrid. 1999. p. 91.

un cambio en la imagen urbana. No sólo se muestra una ciudad limpia, sino que en nuestro caso se eliminarían los montículos de basura acumulados en las entradas de la ciudad y se reduce la cantidad de aves de rapiña, insectos y roedores que tienen a los basurales como base de su subsistencia. De igual manera, el modelo de gestión integral de residuos que incluye un centro de tratamiento de aquellos se configura como un atractivo en sí mismo, como el caso de Loja o Celendín que se citaron en el capítulo anterior. Ya que actualmente el paquete que interesa a los turistas con conciencia ecológica incluye la visita de comunidades que muestran un desarrollo eco-amigable, el que una localidad logre implementar con éxito este modelo, será por sí mismo un producto turístico a explotar.

Como se puede apreciar, la Gestión de los Residuos Sólidos no se limita a una simple proceso de recolección, traslado y disposición final de los desperdicios que genera la población, sino que es todo un proceso que incluye para su ejecución, tanto a la Administración Central, a las Administraciones Regionales y Locales, al sector privado y a la población en general. Esta participación conjunta no sólo resulta en un beneficio para el ambiente, tanto urbano como natural, además se configura como un agente que favorece la economía local, lo cual puede ser tomado como una motivación para que el modelo “eco-eficiente” no se restrinja a sólo algunas localidades y se implemente a nivel nacional.

5. Anotaciones finales

El compromiso del Estado como garantizador de la preservación de un entorno adecuado para la subsistencia de la población esté consagrado en su naturaleza desde su aparición misma como forma de organización social, e incluso desde los albores de la constitución de los primeros grupos humanos organizados. Este deber en la actualidad es imposible de ser realizado bajo la dinámica ecológica, por la Administración Central en forma exclusiva, debido a las múltiples tareas que esta debe realizar, por lo que mediante el ejercicio normativo le delega la responsabilidad de su cumplimiento a las Administraciones sectoriales especializadas y a las Administraciones Regionales y Locales. Estas últimas son las que tienen la tarea específica de velar por la conservación del medio urbano local, al ser el órgano del Estado que se encuentra en un contacto más cercano con las necesidades apremiantes de las personas. Mediante una serie de dispositivos normativos incluida la Constitución Política se ha delegado la función de preservación ambiental a los Gobiernos Locales, delegación que incluye la prestación del servicio de Gestión de Residuos Sólidos.

Este servicio se ampara en un derecho fundamental de las personas a gozar de un ambiente adecuado y ecológicamente equilibrado, para desarrollarse plenamente y gozar de una buena calidad de vida. Por ello, el prestador del servicio, el Municipio, debe procurar que se realice de la forma más adecuada, aun cuando ello implique permitir la participación de un privado directamente en la gestión del servicio, o mediante autorizaciones de carácter comercial para que los empresarios formen parte activa del tratamiento de residuos. Dicha intervención no sólo sirve para combatir a la creciente contaminación causada por la acumulación de desperdicios, sino que además actúa un medio efectivo para dinamizar las economías locales con un mercado hasta ahora desatendido e ignorado.

El potencial económico de la gestión integral de los residuos sólidos se presenta directamente en la apertura de un mercado de venta de los derivados obtenidos del tratamiento diferenciado de los residuos, sean orgánicos o inorgánicos; o indirectamente al añadirse como valor agregado al producto turístico que ofrece la localidad.

Así, desde la perspectiva de los Gobiernos Locales, la gestión de residuos se presenta como una alternativa de solución al problema de la eliminación de los residuos y como una oportunidad de crecimiento económico que no debe ser tomada a la ligera, siguiendo el ejemplo de ciudades con un desarrollo ambiental sostenible encontradas en el primer mundo, y las “ciudades ecológicas” en Latinoamérica como Loja y Curitiba en el extranjero o Celendín en nuestro país.