

## Revisión de ¿Dónde va nuestra basura? Recomendaciones para mejorar la gestión de los residuos sólidos municipales\*

Defensoría del Pueblo (2019). ¿Dónde va nuestra basura? Recomendaciones para mejorar la gestión de los residuos sólidos municipales. Lima: Defensoría del Pueblo. *MINAM*: <http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/informe-defensorial-181.pdf>

Accede también desde nuestro catálogo en línea de la biblioteca ENAP: <https://bit.ly/2C7FSJr>



Han pasado un poco más de 12 años desde que la Defensoría del Pueblo decidiera por primera vez evaluar la gestión de los residuos sólidos municipales a nivel nacional y, a pesar del tiempo transcurrido, el año pasado se tomó nuevamente la acertada decisión de publicar los resultados de una reciente evaluación sobre este tema, la misma que sin duda alguna adquiere una trascendental importancia frente a lo que hoy en día es reconocido como una problemática ambiental a nivel mundial: la generación de residuos sólidos.

Con la finalidad de conocer el estado actual de la gestión de los residuos sólidos municipales, el Informe Defensorial N° 181 desarrolla en cinco capítulos, los avances y desaciertos ocurridos desde aquel primer informe, recomendando oportunidades de mejora que involucran aspectos que hace más de una década eran impensados como, por ejemplo, un nuevo marco regulatorio para la gestión integral residuos sólidos cuyo pilar es la priorización de su minimización frente a su disposición final, así como considerar

---

\* Reseña elaborada por Lucía Gonzales Ascencios para la Escuela Nacional de Administración Pública. Abogada asociada del Área Ambiental de CMS Grau, con experiencia asesorando a empresas de diversos sectores productivos (Minería, Energía, Pesca e Industria) materia ambiental, salud y seguridad ocupacional y calidad. Actualmente cursa el Segundo Programa de Especialización en Derecho Ambiental y Recursos Naturales en la Pontificia Universidad Católica del Perú y es miembro activo del Taller de Derecho Ambiental de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

la estabilidad de la gestión de los residuos sólidos municipales como uno de los pasos ineludibles en el camino iniciado por el Perú para constituirse como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En el primer capítulo, se toma como punto de partida el escenario actual de la generación de residuos municipales a nivel nacional mediante datos estadísticos recopilados principalmente a través del SIGERSOL, herramienta informática que es utilizada de forma obligatoria por las municipalidades provinciales y distritales para reportar información relacionada a la gestión de los residuos sólidos municipales en el ámbito de su jurisdicción.

Al respecto, se identificó que apenas la mitad de las municipalidades cumple con reportar información mediante el SIGERSOL, así como la existencia de un bajo porcentaje de municipalidades que cumplen con presentar el Plan Provincial de Gestión de Residuos Sólidos Municipales (PIGARS) y el Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos Municipales (PMR), los cuales constituyen instrumentos de planificación estratégica que permiten identificar los objetivos y trazar las acciones e inversiones para orientar la minimización y valorización de residuos sólidos municipales, adicionando a este contexto que los municipios que cuentan con estos instrumentos han logrado un bajo porcentaje de su implementación. Asimismo, se analizan las causas de la casi inexistente ejecución de acciones de sensibilización, promoción y educación ambiental en materia de residuos sólidos por parte de los municipios en el país, principalmente respecto a la etapa de segregación que es responsabilidad de los ciudadanos.

Ante estos resultados, entre las principales recomendaciones planteadas se destaca el fortalecimiento y promoción del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y, paralelamente, la necesidad de que las municipalidades trabajen para ejecutar progresivamente la formalización de los recicladores, quienes representan una alternativa valiosa para el aprovechamiento de los residuos sólidos municipales cuyas características lo permitan.

Resulta indispensable además, analizar qué es lo que sucede con el servicio de limpieza y disposición final de estos residuos. Por ello, en el segundo capítulo el informe identifica los denominados “puntos críticos”, es decir, las áreas en donde existe acumulación temporal de residuos y que, en consecuencia, generan un riesgo para el ambiente y la salud de la población, información que es relevante pues tiene un correlato directo con los distritos en donde no se realiza el servicio de limpieza de espacios públicos ni el

servicio de recolección de residuos sólidos con la frecuencia mínima de tres veces por semana exigida por la normativa vigente.

Adicionalmente, en este apartado se analiza cómo la falta de ordenanzas municipales y la existencia de algunas poco claras e incompletas, puede generar un impacto directo en la recaudación de los arbitrios que sostienen económicamente la ejecución de los mencionados servicios, añadiendo a la evaluación la morosidad de la población que en algunos municipios supera el 50%. Ante esta problemática, el informe plantea como alternativa la celebración de convenios con empresas prestadoras de servicios públicos para efectuar el cobro de arbitrios y la continuidad del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal que despierte en los municipios el interés por priorizar la mejora de los servicios públicos relacionados a residuos sólidos.

Por su parte, en el tercer capítulo: “Avances para mejorar la disposición final de los residuos sólidos municipales”, responde a la pregunta formulada en el nombre del informe en cuestión, es decir, a dónde van nuestros residuos. Al respecto, se presentan nuevamente datos estadísticos que al igual que evidencia la poca infraestructura que continúa existiendo a nivel nacional para la disposición de los residuos, lo cual a su vez deriva en la existencia de una gran cantidad de ‘botaderos’ que, contrariamente a un relleno sanitario o de seguridad, constituyen espacios sin autorización en donde se mantienen residuos sólidos sin ningún tipo de control sanitario, afectando no solo la salud de las personas sino también la calidad del suelo.

Si bien los rellenos sanitarios se han incrementado, la cantidad resulta ser un factor que queda desplazado si consideramos que estas infraestructuras se concentran en determinadas partes del país y su atención no se distribuye de forma proporcional en los diversos distritos del país conforme lo demuestran los datos analizados por la Defensoría del Pueblo.

En el cuarto capítulo, se analiza cómo se viene produciendo el proceso de implementación del Decreto Legislativo N° 1278 y su reglamento, bajo la dirección del Ministerio del Ambiente (MINAM) como ente rector a nivel nacional de la gestión de los residuos sólidos, conclusiones que demuestran cómo es que este marco normativo vigente desde finales del año 2017 pretende mejorar el contexto descrito en los capítulos anteriores, siendo su principal aporte la incorporación de un modelo de gestión en el cual se tiene como primera alternativa la prevención o minimización en la generación de residuos sólidos, en segundo lugar, la recuperación y valorización material o energética y, como última opción, la disposición final en un relleno sanitario o de seguridad debidamente autorizado.

Asimismo, en este capítulo se identifican las obligaciones derivadas de este nuevo marco normativo que se encuentran a cargo del MINAM, con la finalidad de determinar cuáles han sido cumplidas y cuáles aún se encuentran pendientes de implementación. Sobre estas últimas, entre las principales obligaciones pendientes relacionadas a la gestión de residuos municipales se destacan:

- Aprobación de una Guía Técnica para la gestión operativa del servicio de limpieza pública
- Aprobación de normas complementarias que desarrollen aspectos técnicos del servicio de limpieza pública a cargo de las municipalidades
- Aprobación de la Guía Técnica para las estructuras de costos asociados a la operación y mantenimiento del servicio de limpieza pública.
- Elaboración y aprobación de criterios técnicos para el uso temporal de botaderos
- Aprobación de Guías Técnicas para el diseño y construcción de infraestructura de disposición final de residuos sólidos municipales
- Publicación de Guías para la elaboración del Informe de Evaluación de Desempeño de la gestión y manejo de residuos sólidos de las Comisiones Ambientales Municipales

Finalmente, el quinto y último capítulo está referido a las recomendaciones de la OCDE en materia de gestión y manejo de los residuos sólidos emitidas como parte de la Evaluación de Desempeño Ambiental realizada al Perú a fin de su incorporación como miembro. Por lo cual, en el año 2017 se publicó un plan de acción para atender dichas recomendaciones de las cuales tres de ellas se encuentran relacionadas de forma específica a la gestión de residuos municipales. Así, en esta última parte se analizan los avances en la ejecución de estas recomendaciones, las mismas que si bien aún tienen plazo para ser cumplidas, es relevante que exista una coordinación integrada entre el MINAM, el MEF y los municipios para lograr su efectivo cumplimiento.

De lo expuesto, si bien los resultados y análisis presentado por la Defensoría del Pueblo nos invitan a concluir que a nivel de gestión pública aún faltan muchas cosas por desarrollar y mejorar, todo parece indicar que el camino iniciado hace algunos años bajo el nuevo marco legal es el correcto. Para lograr un adecuado sistema de gestión ambiental, sea cual sea el tema en particular, es indispensable partir de generar información que sea útil para la toma de decisiones y, precisamente, este documento no solo recopila aquellos datos que permiten sintetizar la información que hasta la fecha tenemos sobre cómo es que los residuos sólidos municipales vienen siendo gestionados en el país, sino que adicionalmente

---

analiza de forma transversal en los tres niveles de gobiernos cómo es que cada uno viene cumpliendo sus obligaciones y qué alternativas pueden ser implementadas para su mejora progresiva.

Si bien cada persona genera su “basura”, la particularidad de los residuos sólidos municipales deviene en que son los municipios quienes saben cómo y a dónde van nuestros residuos, pues son ellos quienes deciden cuál será su disposición final de conformidad con la normativa que les aplica, por lo cual, inevitablemente el problema aparece cuando son estos actores quienes desconocen cómo cumplir con sus obligaciones o qué mecanismos son los adecuados para cumplirlas.

Y es que las tareas pendientes por parte el MINAM que involucran esencialmente aspectos técnicos necesarios para la gestión de residuos municipales reflejan a cabalidad la importancia de orientar a los municipios en la implementación de su marco regulatorio, pues es innegable la existencia de una necesidad de acompañamiento y asistencia técnica de forma permanente a los gobiernos regionales y locales a fin de contribuir con la profesionalización de los funcionarios involucrados en la gestión de residuos sólidos, desde las acciones educación y sensibilización para la segregación en la fuente por parte de la población hasta la emisión de ordenanzas adecuadas para el cobro de arbitrios.

Es indiscutible que en el Perú se requiere culminar lo que hace muchos años ya debía formar parte de una realidad y, si antes solo bastaba que los municipios sepan con claridad a dónde va la basura que gestiona, hoy en día también les corresponde implementar acciones para que esta se deje de generar o adquiera nuevamente un valor que permita su uso, es decir, tienen la tarea de incorporar y trabajar paralelamente en minimizar y valorizar los residuos sólidos municipales. En otras palabras, el reto comprende dos objetivos a los cuáles orientar las fuerzas de la gestión pública: (i) Impulsar la minimización y valorización de los residuos sólidos municipales como primera alternativa, y (ii) Generar los mecanismos para asegurar que los residuos sólidos municipales cuenten un destino final adecuado. Un camino complicado, pero no imposible.