

Políticas Públicas en la Gestión Ambiental Peruana de los Residuos Sólidos Domiciliarios:

Efectos del proceso de descentralización



Ninoshka Pita Mejía

Tesis de Maestría de Estudios Latinoamericanos
Facultad de Humanidades, Universidad de Leiden

Supervisora: Dra. Soledad Valdivia

Junio de 2019

Índice

Lista de abreviaturas	III
Introducción	1
Capítulo 1: Fundamentos teóricos de la centralización y descentralización	3
1.1 Centralización y descentralización de la gestión pública	3
1.1.1 Centralización en la gestión pública	4
1.1.2 Descentralización de la gestión pública: mayor ‘eficiencia’ institucional y fortalecimiento de la ciudadanía	5
1.2 Neoliberalismo y Descentralización: modernización en la estructura administrativa del Estado	7
1.3 Sociedad Civil y Participación Ciudadana en la gestión pública	9
1.3.1 La Sociedad Civil en el modelo neoliberal	9
1.3.2 Participación Ciudadana en la gestión pública	10
Capítulo 2: Contexto sociohistórico del desarrollo de la gestión ambiental de los residuos sólidos domiciliarios en el Perú (1990-2015)	13
2.1 Descentralización bajo un modelo neoliberal en el Perú (1990)	13
2.2 De un tema de salud a una preocupación ambiental: Desarrollo histórico de la gestión ambiental de los residuos sólidos domiciliarios en el Perú	16
2.3 Construcción de la sociedad civil y de la participación ciudadana en el Perú: inestabilidad política, recesión económica y terrorismo	20
Capítulo 3: Interacción entre el nivel central y municipal en la implementación de políticas públicas de la gestión ambiental de los residuos sólidos domiciliarios	23
3.1 “Descentralización” de la gestión ambiental: Responsabilidad municipal y Nuevos entes en la gestión de residuos sólidos domiciliarios	24

3.2	Contrarrestando las deficiencias de la “descentralización”: mayor intervención del Estado	33
3.3	Participación Ciudadana y la Sociedad Civil en la gestión de residuos sólidos: una práctica débil	36
	Conclusiones	43
	Bibliografía	47
	Anexos	59

Lista de abreviaturas

Contraloría General de la República (CGR)

Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)

Dirección General de Salud (DIGESA)

Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

Ministerio del Ambiente (MINAM)

Ministerio de Salud (MINSA)

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

Organismo no gubernamental (ONG)

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS)

Plan de Manejo de Residuos Sólidos (PMRS)

Residuos Sólidos Domiciliarios (RSD)

Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos (SIGERSOL)

Introducción

La generación de residuos sólidos en general, es decir, la basura sin importar su diversidad, representa un gran problema debido a su exagerada generación y a su mala disposición, las cuales constituyen una amenaza para el ambiente. Actualmente, existe a nivel mundial la preocupación por conservar el medio ambiente y dentro de ese propósito está comprendida la gestión ambiental de los residuos sólidos domiciliarios, la cual representa un desafío debido a que su gestión encierra mucho más que sólo su eliminación. Esta gestión, abarca diversas actividades y componentes que se encuentran interrelacionadas entre sí y buscan resolver, prevenir o mejorar los problemas ambientales. Por ende, se pueden llevar a cabo mediante lineamientos de políticas, planes, programas, instrumentos de gestión, sanciones, normas o mediante la implementación de políticas públicas para lo cual teóricamente se requiere del esfuerzo y coordinación conjunta de los sectores que participan ya sea a nivel nacional o local siendo en la práctica no siempre una tarea fácil. Un factor crucial, es que la basura no conoce fronteras y por ello en los últimos años su generación e inadecuada disposición han contribuido a la mayor crisis del medio ambiente que se vive actualmente, amenazada por el calentamiento global. Su gran generación va de manera tan acelerada que el Banco Mundial en su informe What a Waste del 2018, calcula que para los próximos 30 años la cantidad de desechos a nivel mundial se elevara a un 70%.

En América Latina, al igual que en el resto del mundo la idea de un cambio para revertir esta situación parece ser una tendencia, en donde los Estados están tomando acciones específicas mediante políticas públicas enfocadas hacia el desarrollo de normas ambientales o reformas en su gestión. Por ende, es necesario poner especial atención a las actividades, criterios, políticas e instrumentos que ejecuta el Estado ya que sin su participación activa y sin una adecuada gestión ambiental continuará el predominio de los efectos negativos y la prolongación de las malas prácticas, en donde también amerita la participación de la población como un factor indispensable.

El Perú no es ajeno a esta realidad y dentro de esta investigación se analiza desde un punto de vista crítico las políticas públicas de la gestión ambiental de los residuos sólidos domiciliarios implementadas por el Estado, analizándose en particular los efectos del proceso de descentralización en dicha gestión, teniendo también en cuenta a la participación ciudadana como uno de los factores claves de la gestión y cómo dicho factor optimiza estas políticas. Para una mejor comprensión sobre las modificaciones que se han dado en torno a este tema, se ha considerado los distintos procesos de cambio por los que ha atravesado, teniendo en cuenta el vínculo entre los conceptos teóricos de centralización, neoliberalismo, descentralización, participación ciudadana y sociedad civil. De ese modo, se hace una revisión del Estado central así como del neoliberalismo y su posición crítica frente al tamaño grande del Estado, planteando

su reforma cuyo efecto es la descentralización la cual provocó un cambio en su funcionamiento dando mayores responsabilidades y participación a los gobiernos locales y a la sociedad civil. Estas reformas, han influido en la gestión de los residuos sólidos domiciliarios, la cual se encuentra descentralizada siendo asumida por distintos niveles de gobierno, en donde el Estado no es el único responsable.

Esta investigación incluye un estudio de campo realizado en la ciudad de Lima-Perú entre junio-agosto del 2015 y octubre del 2016, la cual incorpora un enfoque cualitativo y cuantitativo. La parte cualitativa se constituye de entrevistas semiestructuradas a 27 personas entre expertos, funcionarios del nivel central, municipal así como de la sociedad civil. La parte cuantitativa, por su lado incorpora una encuesta en el distrito de La Molina a 104 personas. Por otro lado, también se empleó el método de observación participante mediante la asistencia al evento sobre reciclaje y reaprovechamiento de residuos denominada la II Feria de Productos Biodegradables y Reciclables-Perú Limpio desarrollado por el Ministerio del Ambiente conjuntamente con la municipalidad de Lince. Así, como la visita al relleno sanitario de Innova Ambiental en el distrito de Lurín y a la planta de recuperación y reciclaje de la Municipalidad de La Molina.

La estructura de este tesis está organizada en tres capítulos. En el primer capítulo teórico, muestra el estado del debate académico relativo al tema de investigación centrandolo la atención en los conceptos de centralización y descentralización tratados de forma general y de manera separada bajo distintas perspectivas. Por otro lado, se vincula el concepto de descentralización en relación al neoliberalismo bajo la idea de contraer el Estado y modernizar sus instituciones a fin de eliminar la ineficiencia producto de la excesiva burocracia de los Estados centrales. Dentro de este marco neoliberal y de descentralización, se analizará particularmente la participación ciudadana como ciudadano individuo y de la sociedad civil organizada.

En el segundo capítulo, se aborda el desarrollo histórico de los antecedentes de la descentralización en Perú bajo el modelo neoliberal (1990-2015), así como el surgimiento de la sociedad civil peruana y de las mayores responsabilidades desarrolladas producto de la inestabilidad institucional y de la desconfianza en los partidos políticos. En un segundo punto, se analiza el contexto histórico de la gestión ambiental de los residuos sólidos domiciliarios en el Perú antes de la descentralización a fin de conocer cómo era la situación original lo que ayudara a entender la evolución de la política pública medioambiental.

En el capítulo tercero, se presentan los resultados del trabajo de campo referido a las políticas públicas de la gestión ambiental de los residuos sólidos domiciliarios (2011-2015) realizado en la ciudad de Lima. El análisis se centra en los efectos de la descentralización respecto de la política central del Estado y en la necesidad de participar a fin de generar algunos cambios, así como estimular la participación ciudadana. Lo anterior, busca mostrar la percepción del papel del ciudadano en esa interacción Estado, municipalidad y ciudadanía tanto en el nivel central como en el municipal.

De otro lado, quisiera agradecer a todas aquellas personas e instituciones que han colaborado de alguna manera con esta investigación. Mi gratitud a los profesores Dr. Patricio Silva y Dr. Pablo Isla por el apoyo brindado. Del mismo modo, agradezco a la Dra. Soledad Valdivia por su supervisión en esta tesis, así como por sus comentarios, correcciones, guía y sugerencias.

Capítulo 1

Fundamentos teóricos de la centralización y descentralización

En el siguiente capítulo se señalan los conceptos teóricos que van a guiar este trabajo, referidos a los procesos de centralización y descentralización en un contexto gubernamental neoliberal y las dinámicas de la sociedad civil organizada y la participación ciudadana del individuo en las temáticas medioambientales.

En América Latina el centralismo estuvo presente por mucho tiempo el cual se remonta al proceso histórico de la época colonial. En ese contexto Veliz (1984), refiere que la tradición centralista se debe a la inexistencia de los cambios sociales, políticos y religiosos que se dieron en Europa, los cuales permitieron que la conformación de sus Estados fueran distintos y como esos cambios o experiencias no sucedieron en América Latina, los Estados se desarrollaron de manera más centralizada prosperando el modelo del centralismo. Sin embargo, también hubo otros factores internos que influyeron a que el centralismo fuese persistente sobre todo en los países andinos, ya que según Boisier (2004) el centralismo se transformó en una cuestión cultural debido a la dependencia de la relación subordinada de padre-patrón que dejó la herencia española la cual posteriormente paso a la relación padre-Estado.

Otro factor favorable, que influyó en la persistencia del centralismo según Restrepo (2006) es que, en el contexto latinoamericano a pesar de los procesos de independencia, los resultados políticos no fueron alentadores porque estuvieron en manos de las clases sociales dominantes. De esa forma, la centralización del poder político, económico y las fragmentaciones sociales continuaron en el siglo XX, formándose la representación política y económica alrededor de los centros (Restrepo, 2006). De otro lado, Finot (2001) refiere que los gobiernos centrales se fueron legitimando gradualmente, convirtiéndose en el protagonista principal en la centralización de la provisión de servicios como la salud, el agua, la educación, el alcantarillado, así como su gran intervención en el funcionamiento de la economía.

Sin embargo, para los años ochenta en el contexto de la globalización bajo un modelo Neoliberal por las medidas instauradas por el Consenso de Washington y los procesos de descentralización, se dieron reformas que fueron dejando de lado la organización centralista.

1.1 Centralización y descentralización de la gestión pública

Los dos conceptos están vinculados entre sí, sin embargo, para objeto de este trabajo y para objetivos analíticos se va a tratar de manera separada.

1.1.1 Centralización de la gestión pública

La centralización como su mismo nombre refiere concentra, monopoliza, controla y en el caso de un gobierno centralizado, es quien ejerce el control del poder y de las decisiones por tanto, los demás organismo no tienen autonomía. En palabras de Contreras (2002), el centralismo viene a ser un régimen político y económico que genera jerarquización del territorio y de las autoridades, en donde las entidades locales no tienen poder de decisión, quedando subordinadas ante las autoridades centrales y es esa jerarquización la que va a estructurar el país. Por otro lado, Gonzales de Olearte (2003;15-17), señala que la combinación del centralismo político y el centralismo económico generan un centralismo agudo, ya que por un lado, la centralización económica genera resultados inequitativos de distribución entre el centro y la periferia produciendo desigualdades territoriales, mientras que por otro lado, con el centralismo político el gobierno central acumula las funciones y los recursos del Estado produciendo una desigual distribución del poder.

En este escenario, las críticas hacia el centralismo giran en torno a factores relacionados a un gobierno distante que acrecentó la burocracia lenta, improductiva e ineficiente del sector público (Borja, 1987; Finot, 2001; Loaiza, 2001). Así, como el clientelismo, la exclusión política, la baja calidad administrativa, la poca representatividad, la sectorialización, la ineficiente respuesta a la solución de los problemas y a la asignación de recursos, además del gran control que ejercía sobre los entes locales (Borja, 1987; Franco, 1996; Pening, 2003; Finot, 2001; Pinilla, Jiménez y Montero, 2015). De igual modo, como grupo autoritario causó subordinación y adormecimiento de la sociedad civil, afectando la participación ciudadana que no podía fiscalizar ni intervenir en las decisiones tomadas por el gobierno central (Borja, 1987; Franco, 1996). De esa forma, en el ámbito social había falta de solidaridad e intereses comunes que defender sobresaliendo la pasividad e inacción dejando todas las decisiones en manos del Estado (Couffignal, 2001).

De otro lado, con el retorno a la democracia¹ se dieron varios cambios siendo uno de ellos la política hacia los ajustes de la economía, a fin de reducir los déficits fiscales para lo cual había que transferir a los gobiernos subnacionales las responsabilidades de la prestación de servicios así como privatizar empresas del Estado (Finot, 2001). De otro lado, se revalora la idea de gobierno local y el rol de los poderes locales, como mecanismo de participación y de manifestación de grupos sociales que no podían intervenir directamente en los Estados, es así que la participación formaría parte de los gobiernos democráticos (Borja, 2007; Finot, 2001).

En líneas generales, por un lado la globalización activa los mercados internacionales y por ende se necesita de un Estado libre y eficiente que permitiera que el mercado funcionara bien. Por otro lado, el Estado centralizado al haber desarrollado redes clientelares y burocráticas se reclamaba su replanteamiento a un Estado más flexible y cercano a la población (Restrepo, 1998). Es ese contexto, el proceso de descentralización fue impulsado como una forma de solucionar la insuficiencia del Estado a fin de darle solución a los problemas que se originaban o persistían con la centralización. En base a ello, la ineficiencia del modelo centralista, las crisis

¹ Si bien en la mayoría de los países de América Latina coincide con el retorno a la democracia, la instauración del neoliberalismo y el surgimiento de la descentralización, en el caso de Chile fue distinto, debido a que se implementa mucho antes, en un contexto dictatorial del régimen militar de Pinochet.

económicas y la liberalización del mercado, promovieron la descentralización en América Latina (Pinilla *et al.*, 2015), la cual fue vista según Pening (2003), como un remedio contra la concentración, la lucha de la provincia contra la capital que concentra todas las actividades políticas, económicas y sociales, así como todos los poderes.

1.1.2 Descentralización de la gestión pública: mayor ‘eficiencia’ institucional y fortalecimiento de la ciudadanía

El proceso de descentralización fue impulsado por diferentes factores como la desconfianza en el Estado centralista y burocrático, la crisis económica y de representación política, su incapacidad para satisfacer las demandas de la población, las desigualdades sociales y territoriales, así como en la necesidad de dar un cambio en sus instituciones y en las relaciones con el ciudadano replanteando las formas de participación de la población (Borja, 1987, 2007; Gallicchio y Camejo, 2005). La poca representación del Estado, conllevó a que la naciente clase media urbana instruida y los grupos postergados ya no aceptaban la relación patrón-cliente entre el gobierno y los gobernados, exigiendo mayor participación en los asuntos de la administración pública (Burki, Perry y Dillinger, 1999). Estos factores resultan relevantes, ya que en la opinión de Restrepo el proceso de descentralización es el resultado de la multiplicidad de actores económicos, políticos y sociales, en donde la reestructuración del Estado fue sometida a una triple dimensión: hacia afuera por la globalización; hacia adentro mediante la descentralización de competencias, liderazgo político local, y hacia el mercado a través de las privatizaciones de la propiedad estatal (Restrepo, 2006).

En ese contexto, la descentralización surgió como un proceso político-administrativo, que teóricamente buscó la distribución equitativa del poder a través de la transferencia de competencias desde el ámbito central a uno subnacional, dotándoles de autonomía para que de esa forma el funcionamiento del Estado sea más eficiente teniendo en cuenta a las autoridades más cercanas a la población. Mediante estas transferencias se busca acercar el poder al ciudadano quebrándose el autoritarismo de la administración central (Pinilla, 2015). En ese sentido, queda claro que este proceso ‘no busca eliminar el poder que tiene el Estado’, sino de distribuirlo internamente de forma equitativa y justa, buscando el equilibrio social y territorial así como replantear los vínculos entre la sociedad y el Estado para mejorar la vida y el desarrollo de la población (Carrión, 2007: 32). Por ello, es importante que tanto en la descentralización horizontal (mismo nivel de la estructura del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial) o en la vertical (distintos niveles de gobierno: regional, provincial o local) la distribución del poder se produzca de forma equilibrada (Carrión, 2002).

Este proceso, también propone descentralizar hacia la sociedad civil a fin de lograr máxima participación de los individuos, abriendo espacios de participación y decisión a través de mecanismos de participación ciudadana para aproximar el Estado al ciudadano. De esa forma, el individuo puede tener cierto tipo de control sobre las autoridades que elige y ser parte de las decisiones que se toman, pudiendo perfeccionar el funcionamiento de las instituciones democráticas además de dar voz a las masas que fueron olvidadas por los gobiernos centralistas (Mejía y Atanasio, 2008; Pinilla, 2015).

Evidentemente, es importante señalar que la descentralización por sí sola no es sinónimo de desarrollo (Ugarte, Arguedas y Fosa, 2005), sino que es necesario que en la redistribución y traspaso de las competencias del nivel central hacia los subniveles de gobierno esté acompañada de suficientes aspectos políticos, económicos, administrativos de tal forma, que permita que sus organismos descentralizados lleven a cabo sus funciones, sus decisiones y sus ingresos con real autonomía. Dentro de ese reordenamiento de competencias, la descentralización se puede clasificar en:

Descentralización administrativa: está referida a las facultades y funciones otorgadas a los entes subnacionales para ser llevadas bajo su responsabilidad. Para ello, es importante demarcar claramente las competencias y determinar sí el ente que va a recibir estas funciones puede ejecutarlas con mayor eficiencia (Ugarte *et al.*, 2005; Von Haldenwang, 1990), teniendo en cuenta el criterio de territorio, especialización o el de simple colaboración (Blume, 2003).

Descentralización Fiscal: se refiere a la autonomía financiera, a la autofinanciación del órgano descentralizado. Es decir, todo lo que el ente pueda recaudar, ya sea a través de tributos, del Canon o de transferencias entregadas por el gobierno. Esto implica el fortalecimiento financiero de los gobiernos subnacionales, para que puedan llevar de manera eficiente, la provisión de bienes y servicios públicos para satisfacer las necesidades de sus comunidades (Carrera, 2007). Dentro de este tipo de descentralización, hay tres modelos: la política fiscal centralizada; la descentralización fiscal parcial; y la completa o total que otorga a los gobiernos subnacionales el gasto y recaudación de impuestos. Por ejemplo, el Estado peruano ha optado por un modelo parcial a fin de equilibrar los desbalances debido a las diferencias económicas entre unos y otros departamentos, ya que no todos poseen los mismos ingresos y no todos pueden cubrir sus gastos. Por ello, el gobierno nacional otorga transferencias presupuestales a los gobiernos subnacionales, teniendo estos la decisión y facultad de manejar los gastos de inversión local, volviéndose dependientes de estas transferencias (Bustad y Glimeus, 2011; CGR, 2014).

Descentralización Política: Propicia la participación política de los entes locales y regionales (Von Haldenwang, 1990) ya que mediante la elección democrática, las autoridades locales o regionales deciden de qué manera van a administrar sus gobiernos así como las competencias que se les ha otorgado, es decir, cómo o qué recursos van a suministrar (Palma y Rufián, 1989; Finot, 2001; Restrepo y Agudelo, 2011; Ugarte *et al.*, 2005). Dentro de ella, se estimula la participación ciudadana en los temas públicos como una forma de mayor control y eficiencia de las autoridades e instituciones públicas.

Descentralización económica o de mercado: se genera cuando el sector privado participa a través de concesiones o privatizaciones en la prestación de algunos servicios que son provistos normalmente por el Estado (Cohen y Peterson, 1996, citado por Pening, 2003: 7; Burki, Perry y Dillinger, 1999). Por ejemplo, en el Perú con las políticas neoliberales se privatizó el servicio del barrido de calles, del recojo y disposición de los residuos sólidos domiciliarios para lo cual muchas municipalidades contratan los servicios de estas empresas prestadoras de servicios.

En el escenario de las implicancias positivas de la descentralización desde el punto de vista de la gestión pública, Pliscoff considera que descentralizar las organizaciones puede ser positivo ya que al tener mayor poder los subniveles, pueden tomar decisiones oportunas y de mejor

calidad. Por ende, los procesos de gestión serán mejores en la medida que los niveles más bajos tengan capacidad de decisión (Pliscoff, 2015). Bajo esa percepción, distintos autores (Burki *et al.*, 1999; Jordana, 2001 y Ugarte *et al.*, 2005) coinciden que mayor autonomía o mayor poder de decisión puede mejorar la administración de los servicios públicos, así como la eficiencia, la calidad y la responsabilidad del sector público debido que al identificar sus necesidades pueden adaptar mejor sus políticas, pudiendo generar competencia entre los distintos gobiernos locales a fin de brindar mejores servicios. En la misma línea, Ugarte *et al.*, (2005) consideran que su influencia es positiva tanto para lo político como para lo social, ya que al acercarse el Estado a la población va a tomar en cuenta las demandas de los ciudadanos, va a incrementar los mecanismos de control y de participación ciudadana además de generar mayor inclusión social.

Ahora bien, dentro de los impactos negativos es importante entender que el hecho de otorgar autonomía a los gobiernos locales no asegura ni significa que los órganos descentralizados vayan a brindar mejores servicios públicos o de mayor calidad o servicios más eficientes. La existencia de factores condicionantes tales como la falta de capacitación, la incompetencia de los funcionarios locales o la alta rotación del personal puede conllevar a la disminución de la calidad de los servicios (Burki *et al.*, 1999; Borja, 2007). Otro efecto negativo, es que la descentralización no necesariamente genera nuevos espacios para la iniciativa y organización de la sociedad civil y tampoco ayuda a resolver los problemas de segregación social, ni a satisfacer las expectativas generadas por la descentralización (Borja, 2007). Es más, Vargas (2011), Burki (1990) y Huber (2003) consideran que la descentralización económica puede contribuir a aumentar la desigualdad local o regional debido a las diferencias en la asignación de bienes y servicios públicos.

Así, como se mencionó, en América Latina el proceso de descentralización se da como respuesta a la crisis política, económica, a la incapacidad del Estado, a la necesidad de cambiar sus instituciones y las relaciones con el ciudadano (Borja, 1987, 2007; Gallicchio y Camejo, 2005). Sin embargo, parece ser que en la redistribución del poder según Carrión (2002), no ha habido una equivalencia entre los dos tipos de descentralización (vertical y horizontal) sino que se ha producido el fortalecimiento del presidencialismo lo que conlleva a la recentralización y a la transferencia de poderes hacia los niveles subnacionales.

1.2 Neoliberalismo y descentralización: modernización en la estructura administrativa del Estado

Las políticas de reestructuración del modelo económico neoliberal están orientadas en torno al mercado y hacia la reducción del Estado. De ese modo, este modelo introduce procesos de cambios en su administración y en el de sus instituciones, bajo una posición crítica frente a su tamaño grande generador de burocracia e ineficiencia. Dentro de estos ajustes neoliberales como parte del ordenamiento del Estado según Balbo (2003), se dieron las políticas de descentralización mediante la redistribución de poderes, apareciendo nuevos actores sociales abriendo espacios de diálogo y negociación.

El neoliberalismo es un fenómeno complejo y se puede encontrar una multiplicidad de aspectos o dimensiones y por ello puede variar de una experiencia a otra, de un país a otro, pero preservando su esencia (Valenzuela, 1997). Según Restrepo (2003) este modelo desconfía del Estado debido a su tamaño e ineficiencia, así como de la política debido a que los partidos políticos buscan beneficiarse con intereses particulares sin interesarles el bien común. Bajo ese enfoque, dentro del modelo neoliberal, se llevó a cabo una política de ajustes referida básicamente al aspecto financiero, alusivo al gasto público comprendidas en reformas fiscales y administrativas, y dentro del ajuste estructural del Estado y el mercado comprendió una redistribución de sus funciones (Aguilar, 2014). Es decir, se dio la descentralización de funciones hacia las instituciones locales; la eficacia gubernamental y la participación ciudadana (Méndez, 2000).

Una vez dadas las reformas sobre el papel del Estado, fue necesario fortalecer sus instituciones así como modernizar el Estado en sí, de tal forma que se acoplaran mejor a la reestructuración económica y al cambio del modelo tradicional de la gestión pública del Estado (Balbo, 2003; Tomassini y Armijo, 2002). Así, se introdujo el proceso de descentralización, pero sin dejar de lado las reglas del mercado, a fin de que las instituciones sean más ágiles, debiendo ser manejadas como cualquier empresa competitiva (Restrepo, 2012). Es decir, trata de cambiar los modelos tradicionales de gestión (clientelismo, burocracia, etc.) por una nueva gestión pública, incorporando las ideas del mundo empresarial, gerencial, de eficiencia, competitividad, agilidad, costo, beneficio a la administración del Estado. En esa línea, Restrepo (2001: 107), precisa que en el proceso de descentralización, el interés básico de los neoliberales fue la 'implantación de las reglas del mercado en el funcionamiento del Estado' de modo que, las administraciones locales funcionen como empresas privadas teniendo autofinanciamiento, competencia, eficiencia financiera y administrativa. De ese modo, según Prats (2004), el desarrollo económico local va a estar orientado a conseguir un gobierno municipal eficaz y eficiente en la prestación de los servicios y al ser completamente autónomos Restrepo (2001) refiere que el Estado ya no se haría responsable de las políticas que descentraliza.

Dentro de la redefinición de roles y servicios, también se dieron cambios en la relación Estado-sociedad, fomentándose la iniciativa individual, es decir, que el individuo no dependa del Estado, sino, que sea responsable de sus actos, de sus problemas y de su propio desarrollo. Desde esa perspectiva, Restrepo (2003) afirma que esta redefinición se dio bajo los principios de individualismo y libertad personal, involucrando al ciudadano en los debates de interés público. Del mismo modo, Garretón (2012) refiere que esta idea se sustenta en la creencia que el individuo al buscar sus propios intereses, favorece los intereses de la sociedad de manera más efectiva que cuando pretende hacerlo directamente, ya que la unión de los esfuerzos establece las necesidades de esta como colectivo. Es así, que se le traslada a la sociedad civil las responsabilidades sociales que antes le correspondían al Estado (Boisier, 2004). Por tanto, el bienestar de la sociedad es entendido como deber de las sociedades organizadas como un proceso de autoayuda, en donde la participación activa y voluntaria son importantes para solucionar los problemas sociales (Bolívar, Posada y Segura, 1997: 63).

Dentro de esa premisa, el modelo neoliberal proyecta una sociedad civil más activa, organizada y responsable que participe del debate público y que no permanezca dormida en espera de que

el Estado sea quien solucione todo. Es decir, rompe la idea del Estado responsable de todo y al no tener que organizarla pasa de una acción correctora a una acción amortiguadora (Bartolomé, 2006). De esa forma, la sociedad civil es llamada a participar en el nombre de la solidaridad y con ello, el Estado limita su participación en los temas sociales y sólo lo hace mediante políticas públicas focalizadas. De ese modo, la sociedad civil se hará cargo de asuntos de interés social que antes eran exclusivamente atendidas por servicios públicos (Tomassini, 1996: 16). Así, surgen nuevas organizaciones y a este nivel se le conoce como el tercer sector, separado del mercado y del Estado. En base a ello, la sociedad civil se encuentra entre lo público y lo privado y dentro de este argumento, el Neoliberalismo manifiesta menos espacio y participación del sector público, pero sí, mayor espacio y participación del sector privado (mercado) y de la sociedad civil.

1.3 Sociedad Civil y Participación Ciudadana en la gestión pública

Tanto el neoliberalismo como la descentralización, proponen mayor protagonismo y participación del individuo con un papel más activo y solidario a fin de que tengan mayor intervención en los temas públicos. De esa manera el bienestar común es una responsabilidad de todos y viene a ser el eje central del fortalecimiento de la sociedad civil (Bolívar *et al.*, 1997: 63). Esta participación se concreta en prácticas de sujetos individuales o en prácticas plurales y diversas de las sociedades civiles organizadas (Sol, 2012). En esta transformación de la relación Estado-sociedad, el objetivo principal es que los ciudadanos entren en contacto con las distintas instituciones del Estado, de tal forma que puedan influir en los asuntos públicos a fin de que este tome en cuenta las opiniones de la ciudadanía (Jacobi, 2003). Bajo esa premisa, la participación de la ciudadanía y de la sociedad civil en general a pesar de su diversidad pueden influir en las decisiones del gobierno haciéndole cambiar sus políticas.

1.3.1 La Sociedad Civil en el modelo neoliberal

El concepto de sociedad civil es bastante amplio y heterogéneo, pero para objeto de este trabajo se va a considerar la definición que se acerca más al contexto neoliberal, es decir menos Estado y más participación de la sociedad civil en donde en donde también se va a contemplar el concepto de participación ciudadana. Como se ha señalado anteriormente, con la redefinición del Estado tanto el neoliberalismo como la descentralización resaltan la participación de la sociedad civil así como la participación ciudadana, a fin de reemplazar la sociedad dormida y pasiva por una participación más activa donde participan todos y no un único agente quien conduce el proceso (Boisier, 2004). En esa redefinición Estado-ciudadanía, la sociedad se reorganiza, surgen sociedades más exigentes y complejas que reclaman mayores demandas participando de manera individual o a través de organizaciones que se organizan fuera del Estado, que según Chávez (2005) son privadas, autónomas, controlan sus propias actividades y participan de forma voluntaria.

La sociedad civil al ser diversa, no se le puede enmarcar en un solo concepto ni considerarla como un grupo unitario u homogéneo, ya que al haber pasado por varias facetas su concepto, su diversidad e idiosincrasia han sido redefinidos como resultado de los múltiples

acontecimientos políticos, sociales y culturales que se dieron en América Latina (Dagnino *et al.*, 2006; Álvarez, 2004; Archila, 2006; Chávez, 2005; Olvera, 2000). Es así, que dentro de la sociedad civil hay toda una diversidad, con distintos actores en la que muchas veces pueden surgir confrontaciones. En esta línea, tanto Dagnino *et al.*, (2006) como Serrano (1999) y Álvarez (2004) sostienen que la sociedad civil no es un actor general, común ni homogéneo sino que tiene un carácter plural y diverso, conformado por varios actores sociales, con diferentes formatos institucionales (como los sindicatos, asociaciones, mesas, ONGs, etc.) que actúan en diferentes espacios públicos y poseen sus propias maneras de conectarse con los sistemas políticos y económicos y que al tener distintas formas de prácticas y de proyectos muchas veces pueden ser opuestos entre sí, surgiendo confrontaciones. De la misma forma, Álvarez (2004) refiere que la idea de sociedad civil se refiere a una esfera dentro de lo social, donde cumple el papel de intermediario entre la sociedad, el Estado y el mercado a través de los cuales buscan ser incluidos en el sistema de toma de decisiones mediante su influencia en el espacio público.

Como se mencionó, la sociedad civil es diversa y con distintos interés y por ello, actúan en diferentes direcciones y con múltiples formas de negociación o de relación con el Estado, y sobre ello, Archila (2006) refiere que no hay que ver a la sociedad civil como un espacio pacífico o moralmente superior al Estado, pero, que en la relación Estado-sociedad civil es importante que exista autonomía, en donde el primero realice sus funciones sin presiones de grupos de interés, y que de igual forma la sociedad civil actúe sin intromisiones de las instituciones del Estado (*ibíd.*). Dentro de su gran diversidad, aparecieron nuevas asociaciones, organizaciones populares, ONGs, que mediante la participación organizada y responsables por del bienestar social conlleva a lo que Navarro (1998: 107-108) considera la introducción de la idea de la responsabilidad pública por lo social, que acarrea modelos asociativos en donde organizaciones y ONGs cooperan con el Estado y también con el sector empresarial, produciendo sinergias. Es así, que las ONGs se incorporan a la prestación de servicios sociales trabajando con grupos subrepresentados en el proceso de formación de políticas públicas sociales (Navarro, 1998). Si bien estos organismos han logrado mayor notoriedad dentro de la sociedad civil, De la Puente (2004), refiere que eso no significa que estos organismos necesariamente la representen ni la dirijan.

1.3.2 Participación Ciudadana en la gestión pública

La participación en general se convierte en un medio fundamental de crear relaciones más directas, flexibles y transparentes así como fortalecer los lazos de solidaridad orientados hacia una ciudadanía activa que disponga de los instrumentos necesarios para discutir el orden establecido (Jacobi, 2003). Bajo esa concepción, mediante la participación ciudadana ya sea de forma individual o colectiva se facilita un contacto más directo entre los ciudadanos y el Estado, a fin de que los primeros puedan participar en los asuntos del ámbito político, económico, social o ambiental pudiendo obtenerse mejores condiciones de vida y una mejor comunidad ya que se van a tomar en cuenta sus intereses y opiniones (Gonzales, (s/f) citado por Etcheverry, 2008; Jacobi, 2003). De lo mencionado, debe entenderse que a través de la participación, el ciudadano entra en contacto con el Estado y mediante su colaboración o participación voluntaria no sólo

fortalece a la sociedad civil sino que también le da viabilidad y vigencia aproximándola a las decisiones públicas (Etcheverry, 2008).

En otras palabras, a través de la participación los ciudadanos pueden intervenir y participar de distintas formas en los asuntos públicos, pudiendo influir en las decisiones de interés colectivo, mejorando las políticas públicas para que sean más efectivas y por medio de esa participación van adquiriendo mayor protagonismo. Así también, el ciudadano puede exigir mayor transparencia, eficiencia o reclamar el cumplimiento de las demandas a los gobiernos pudiendo ejercer una forma de control sobre las autoridades que eligen. En general, la participación ciudadana ha implicado cambios en el ejercicio de deberes y derechos, ya que ahora exige mayor control sobre las instituciones públicas, la rendición de cuentas, el funcionamiento eficiente, demanda el carácter público y legal de las negociaciones políticas, construye redes mediadoras entre los ciudadanos y las instituciones públicas (Escobar, 2004; Attili, 2004). Por ejemplo, en un estudio realizado en varios países de América Latina, se demostró que la participación ciudadana ejercida sobre el control de las inversiones y el uso de los recursos públicos contribuyó a la transparencia de la gestión pública aminorando la corrupción y la burocracia en las instituciones del Estado (Serra, 2007).

De lo anterior, se puede indicar que la participación ciudadana es importante en la administración pública, ya que puede influir en tomar mejores decisiones, en la lucha contra las injusticias, el favoritismo político, la corrupción, ayudando también a fortalecer los lazos de solidaridad que se da mediante la defensa de los interés colectivos. Sin embargo, a pesar de los antecedentes en torno a su importancia, en la práctica no siempre hay una participación habitual de la sociedad, que debido a falta de estímulos o de información participa sólo en emergencias o en casos especiales (Esponda, 2015). En ese sentido, como sugieren Jacobi (2003) y Esponda (2015), es importante que no sólo se le señale a la población que tiene el derecho de participar, sino, que realmente se active el compromiso de la participación, generando una cultura participativa y de responsabilidad compartida, de tal modo que se convierta en un instrumento que cuente con medios necesarios para que el ciudadano pueda hacer uso de ella cuando sienta que afectan sus derechos.

Conforme a lo expuesto en todo el capítulo, se puede resaltar la relación existente entre neoliberalismo, descentralización, sociedad civil y participación ciudadana. Como se mencionó, el proyecto Neoliberal redujo la participación del Estado, planteó la modernización y eficiencia de sus instituciones, considerando a la descentralización como una forma de distribución del poder hacia los gobiernos locales. Así también, planteó el acercamiento al ciudadano abriendo mayores espacios de participación tanto para la sociedad civil y la participación ciudadana, involucrando al ciudadano como instrumento importante a fin de que pueda ejercer un control social sobre las autoridades que elige e influir en mejorar las políticas públicas. Del mismo modo, mediante la modernización del Estado, se intenta cambiar la percepción del Estado centralista vista como un ente burocrático, ineficiente y clientelista. Sin embargo, se resalta que a pesar de los procesos de cambio, de la modernización institucional, de las mejoras de la funcionalidad del Estado y del replanteamiento de la relación Estado-ciudadano, aun con todo esos cambios, no se ha logrado superar la idea de que los Estados Latinoamericanos continúan siendo instituciones corruptas, clientelares, informales e

ineficientes con lo que aún se mantiene el círculo vicioso que desconfigura el verdadero objetivo del Estado. En esa línea, Waldmann señala que:

“Los Estados latinoamericanos han sido incapaces, hasta la fecha, de crear y consolidar un sistema de normas claras, estables, sancionables y aceptables; normas capaces de ordenar el comportamiento de la sociedad y otorgarle, a la vez, una cierta orientación que pueda ayudar a superar sus debilidades estructurales” y debido a ello los “Estados latinoamericanos no representan una garantía de seguridad y orden público, por el contrario son fuente de inseguridad y de irregularidad” (2003, citado por Checa, 2004: 171).

En la misma línea Prats (2004: 5-90-91) refiere que tras varios siglos del legado colonial, este aún sigue condicionando el presente y el futuro de la política, la cultura cívica y la institucionalidad informal de América Latina ya que aún no se ha podido erradicar ciertas conductas como la gran red de clientelismo que caracterizaba al sistema colonial español y que si bien han transcurrido muchos años, el orden institucional se sigue caracterizando por la continuidad del sistema burocrático, clientelar, personalista integrando sólo a aquella parte de la población que forma parte de esas redes clientelares, excluyendo y marginado a aquellos que no pertenecen a ellas.

Capítulo 2

Contexto sociohistórico del desarrollo de la gestión ambiental de los residuos sólidos domiciliarios en el Perú (1990-2015)

Para efectos de este trabajo en este capítulo se abordara el contexto histórico del neoliberalismo y la descentralización en el Perú a partir del año 1990 en adelante, teniendo en cuenta lo acontecido tanto en el nivel central como en el nivel municipal, para posteriormente abordar mediante una breve reseña histórica el tema de la gestión ambiental de los residuos sólidos domiciliarios antes de la descentralización.

2.1 Descentralización bajo un modelo neoliberal en el Perú (1990)

Para la década de 1970, debido al endeudamiento, desempleo, inflación y la profunda recesión, surgieron ideas contrarias al razonamiento proteccionista del Estado de bienestar (Anderson, 2003; Ezcurra, 1998). Su excesivo tamaño, no solo producía desequilibrios económicos, sino también, la ineficiencia del sector público que no podía satisfacer las demandas de la ciudadanía lo cual hacía necesario cambiar ese modelo de Estado (Furlan, 2012). En ese contexto, se da el fortalecimiento de la corriente neoliberal, que redefine el papel del Estado, plantea su poca intervención en la economía y en el control del gasto fiscal e impulsa la iniciativa individual. Estas ideas también se comienzan a evidenciar en Latinoamérica hacia fines de los años ochenta, donde después de las dictaduras militares muchos países terminaron con grandes deudas externas y ante ello, el Consenso de Washington formado por un grupo de organismos internacionales plantearon pautas de reformas económicas a fin de estabilizar la economía centrándose en ajustes que llevaron a la reducción del Estado, redefiniendo su papel en la economía y en la relación Estado-sociedad (Garretón, 2012). Para ello se reestructuró el sector público para adecuarlo a las exigencias de eficiencia económica y social, la cual incluía la descentralización, la privatización y la tercerización de servicios (Furlan, 2012:3).

En el caso del Perú, las reformas neoliberales se aplicaron a partir del año de 1990 después de la salida del gobierno de Alan García, quien dejó el país en situación caótica, con una profunda crisis económica y una hiperinflación acumulando un tasa de más 7,000% (Blume, 2010). Todo ello, debido a que en su gobierno se amplió el gasto público y los subsidios, se controló los precios, no se pagó la deuda externa generando intereses moratorios, se aumentó los sueldos públicos sin ninguna razón, además del gran clientelismo político (ibíd.). Además de todo ello, la violencia terrorista influyó en el debilitamiento del Estado, del sistema económico y de la sociedad peruana (Gonzales de Olearte, 2007). De ese modo, los grupos financieros

internacionales, la crisis económica, el terrorismo² y el populismo irresponsable, la globalización y la apertura comercial financiera (López, 2010; Gonzales de Olearte, 2007) favorecieron el camino para la reducción del Estado promovida en el gobierno de Alberto Fujimori convirtiéndose en un presidente Neoliberal. Para ello, aplicó una drástica reestructuración del modelo económico reduciendo las responsabilidades económicas y sociales del Estado sometiendo a las leyes del mercado, permitiéndose mayor participación de las empresas privadas (Lopez, 2010), tal como se dio en el caso del servicio de recolección de los residuos sólidos domiciliarios (recolección de la basura) y en el barrido de las calles, el cual era prestado por el Estado, pero posteriormente con la aplicación del neoliberalismo pasó a ser dado por las empresas privadas durando hasta la actualidad.

Así también, se dio la reforma administrativa y la modernización del Estado para mejorar la eficiencia de la gestión pública y la agilidad de sus instituciones para brindar mejores servicios al ciudadano, introduciéndose cambios en su funcionamiento mediante la simplificación administrativa (Blume, 2010). Esto, teniendo en cuenta que la administración pública peruana como sugiere Flores, se caracterizaba por su insuficiente desarrollo administrativo con una débil expansión, por ende, el objetivo de modernizarlo se dio a fin de que cumpla con su rol rector y promotor del desarrollo nacional descentralizándolo y desburocratizándolo (Flores, 1989, citado por Cabrero, 1997: 32). En cuanto a su organización y estructura, se buscó innovar y fortalecer la gestión pública creando nuevos organismos, asignándoles ingresos propios, mejorando la capacidad del personal, entre otros. De esa forma se crearon, desaparecieron y fusionaron muchas entidades, lo cual no solo significó un ahorro, sino también, una mejor estructuración del Estado (Blume, 2010). En ese contexto, por ejemplo se dio la reforma de la institucionalidad ambiental, a fin de integrar los organismos ambientales para que puedan coordinar y ejecutar la política nacional ambiental, ya que hasta ese momento había distintas entidades públicas todas dispersas, encargadas de diversos procesos de fiscalización y protección del medio ambiente (Cruzado, Alza y Prieto, 2013). Estos cambios dieron lugar a que posteriormente se dé la creación del Ministerio del Ambiente-MINAM como autoridad ambiental nacional.

Posteriormente, se continuó profundizando el modelo neoliberal durante el gobierno de Alejandro Toledo, quien llevó a cabo reformas de modernización de la gestión pública a fin de otorgar mejores servicios al ciudadano y reconstruir la relación del Estado-ciudadano ya que había una especie de divorcio entre ambos, en donde el Estado era visto como algo lejano, corrupto y de difícil acceso (Blume, 2010; Remy, 2011). A fin de mejorar esta relación se dieron reformas dirigidas al ciudadano mediante mecanismos de participación ciudadana.³ Se

² Para la década de 1980 se dio la aparición de dos grupos terroristas: Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) murieron en el conflicto armado entre los años de 1980 y 2000 un total de 69,280 peruanos (CVR, 2003), dejando pérdidas de “20 mil millones de dólares de capital (...) las cuales constituían la mitad del PBI anual” (Gonzales de Olearte, 2007: 13).

³ Se normaron mecanismos de participación y vigilancia ciudadana tales como: La Ley del Presupuesto Participativo, los consejos de coordinación local, distrital integrado por los miembros del concejo municipal y representantes de la sociedad civil. Audiencias de rendición de cuentas, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la elaboración de planes de desarrollo concertado con la sociedad civil. De otro lado, dentro del sector ambiental se dieron diversos mecanismo de participación ciudadana tales como comités de vigilancia ambiental, fiscalización ambiental, revisión y aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) entre otras.

prosiguieron con las políticas de modernización de la administración pública y en enero del año 2002 se aprobó la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado en la que a diferencia de la modernización llevada a cabo en el año de 1990, la cual incluyó solo algunas entidades del gobierno central sin incluirse a las municipalidades, en esta ocasión, se dio en toda la administración pública de los diferentes niveles (Danos, 2003). De ese modo, tanto la modernización del Estado y la reforma administrativa abrieron el camino impulsando el proceso de descentralización y regionalización (Blume, 2010). Un factor que es necesario señalar sobre el proceso de descentralización, es que desde la época republicana hubo varios intentos⁴ fallidos, los cuales no se llegaron a materializar a causa de que uno de los principales obstáculos de la política peruana es su inestabilidad (Morón y Sanborn, 2007).

En el periodo de Alejandro Toledo (2001-2006), se inicia un ‘nuevo proceso de descentralización’ optando por el camino de la regionalización. Sin embargo, no contaba con una idea clara sobre la aplicación del proceso de descentralización no habían estudios especializados, ni propuestas de un modelo (CGR, 2014). A pesar de ello, ‘el año 2002 se inició el nuevo proceso de descentralización’, para lo cual fue necesario un nuevo diseño normativo cambiándose algunos artículos de la Constitución de 1993, se promulgaron varias leyes⁵ a fin de señalar con más precisión los criterios de la descentralización, así como las competencias y funciones de cada nivel de gobierno con el propósito de empoderar a los gobiernos subnacionales (Cevasco, 2007; Monroe, 2006; Gonzales de Olearte, 2007). Incluso, con esos cambios, el marco de la descentralización era desordenado y desarticulado con límites y contradicciones, debido a que los cambios de las leyes se dieron en tiempo récord, en un periodo muy corto, llevado por la coyuntura del momento y no porque había un proyecto político, por ende, creó leyes con vacíos y definiciones imprecisas que pueden originar superposición de funciones o ineficiencias (Casas, 2012; Remy, 2011; Villanueva, 2013). De todo lo expuesto anteriormente, no es sorpresivo lo que afirma Ballón, ya que refiere que el diseño del proceso se hizo caminando a ciegas, con gran cantidad y diversidad normativa y por ello, su

⁴ Por ejemplo, se intentó dentro del gobierno militar (1968-1979), en el gobierno de Fernando Belaunde (1980-1985). En el gobierno de Alan García (1985-1990) fue dado en momento de crisis económica, política y social (Cevasco, 2007). Además de estos tres intentos, se pueden identificar otros dos. Un cuarto intento, dentro del gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) se buscó descentralizar dentro de un marco neoliberal debido al momento de crisis, terrorismo y ajustes económicos. Al implementar las políticas neoliberales derogó el proceso de regionalización dado en el periodo de García, con la promesa de llevar a cabo un nuevo proceso de descentralización el cual no se llevó a la práctica (Contraloría General de la República, 2014 y Cevasco, 2007). Dentro de ese periodo, el único nivel descentralizado eran las municipalidades centrando sus políticas en ellas a fin de incrementar sus ingresos (Casas, 2000 y Remy, 2011). También, promulgó Constitución de 1993, considerando a la descentralización como un proceso permanente, cuyo objetivo es el desarrollo integral del país reconociendo a las regiones y gobiernos locales la autonomía política, administrativa y económica en los asuntos de sus competencias. Resaltó la importancia de la participación ciudadana, definiendo un nuevo conjunto de derechos de participación como el referendo y la revocatoria las cuales se pueden aplicar sobre las autoridades locales y regionales (Remy, 2011). Dentro del que podría considerarse un quinto periodo, se inicia un ‘nuevo proceso de descentralización’ durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006).

⁵ Las principales leyes promulgadas el año 2002 fueron la Reforma de la Constitución (Ley N 27680), la cual modifica los artículos referidos a la descentralización, la Ley de elecciones regionales, la Ley de bases de descentralización, la Ley de Demarcación y Organización Territorial, la Ley Orgánica de gobiernos Regionales, la Ley Marco de la Modernización del Estado. Mientras que el año 2003 se promulgó: la Ley Orgánica de Municipalidades, la cual ratifica la autonomía municipal, define las responsabilidades de los municipios provinciales y distritales y precisa sus competencias. La Ley Marco del Presupuesto Participativo, la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, entre otros.

construcción tiene retazos de lo pedido por cada actor y no acuerdos efectivos (Ballón, 2013, citado por CGR, 2014: 45).

A pesar de esas fallas, la descentralización quedó establecida como una política de Estado, aplicando el principio de subsidiariedad, la cual prioriza a la autoridad más cercana a la población, mediante la asignación de funciones y competencias (Azpur *et al.*, 2006; Cevasco, 2007). Estas transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas públicas del gobierno central a los entes municipales, deben contemplar mínimamente tres aspectos importantes como sostiene Carballo (2003:6): primero, la transferencia administrativa; segundo, la capacidad política y técnica para decidir sobre las funciones y los recursos descentralizados y tercero, debe tener los recursos para poder asumir sus competencias. Sobre esta última, se resalta que en el caso peruano, aunque ha habido transferencia de funciones hacia las municipalidades, esta no ha estado acompañada de los recursos económicos necesarios. Si bien, sus ingresos se basan en recursos propios (cobro por servicios de la limpieza pública, impuesto predial, impuesto de alcabala, el de espectáculos, etc.) estos no son suficientes ya que su mayor ingreso viene de las transferencias que les otorga el gobierno central y no de sus recursos tributarios propios. De otro lado, es pertinente mencionar que dentro de este proceso de descentralización también abarcó el ámbito ambiental, dándose la distribución de competencias como sustenta Lanegra, “sin perjuicio de las funciones específicas a cargo de las autoridades sectoriales, regionales y locales competentes” (Lanegra, 2008:101). Es así, que la gestión de los residuos sólidos continuó dentro de las competencias tradicionales de las municipalidades.

2.2 De un tema de salud a una preocupación ambiental: Desarrollo histórico de la gestión ambiental de los residuos sólidos domiciliarios en el Perú

Los problemas de contaminación ambiental producidos por la basura no constituyen una preocupación reciente, sino, que data desde la Colonia en la cual había un deficiente tratamiento de los residuos sólidos (Díaz, Arana y Torres, 2016). Los problemas de basura y la contaminación ambiental que provocaba eran considerados como un tema de salud y con el transcurso del tiempo fue cambiando de enfoque y pasó a ser un tema de preocupación ambiental. Para mejor claridad, se hace un breve recorrido del contexto histórico de la situación de los residuos sólidos domiciliarios y a su gestión, teniendo en cuenta que en el siglo XIX no existía en el país ni en el resto del mundo una política medioambiental, ni ninguna institución destinada a proteger el medio ambiente (Lossio, 2003: 70).

Así, en los siglos XVIII al XIX la basura causaba problemas de salud y por ello eran tratados como un ‘tema de higiene y de salud pública’. Las políticas públicas del Estado estaban centradas en la salud, debido a las inadecuadas condiciones ambientales y sus graves efectos sobre la salud. Es por ello que, tanto médicos como políticos decidieron emprender reformas de higiene urbana destinadas a modernizar de los sistemas de recojo de basura promovidos por los monarcas españoles, siendo estas reformas posteriormente interrumpidas (Bustios, 2004; Lossio, 2003). En ese sentido, en Lima había una situación sanitaria peligrosa por lo cual, se elaboraron proyectos y ordenanzas municipales destinadas a desaparecer o reducir los basurales, acequias así como proteger el agua y el aire (Bustios, 2013; Lossio, 2003; Díaz *et*

al., 2016). De esa forma, comienza la preocupación por este tema y se introducen las primeras políticas y reformas destinadas a mejorar las condiciones ambientales urbanas.

A pesar de las reformas, durante el siglo XIX en Lima y en otras ciudades del Perú, la basura continuó siendo un problema ya que al igual que en la Colonia se seguía arrojando basura a las calles creando focos de infección contaminando tanto el agua como el aire, favoreciendo a la propagación de enfermedades infecciosas (Bustios, 2004). Ante el temor del rebrote del cólera y la fiebre amarilla se retornó a los proyectos de higiene urbana iniciada en la época colonial (Lossio, 2003). De ese modo, la municipalidad adquiere un rol central en el control de la contaminación ambiental urbana, mejorando el servicio de recojo de basura.

Es así, que en Lima en 1852, el recojo de basura quedó a cargo de los funcionarios de la Baja Policía (conocido hoy como Limpieza Pública) quienes llevaban la basura recolectada hacia los depósitos municipales que se encontraban fuera de la ciudad para posteriormente ser quemada, enterrada o arrojada al río. A pesar de los esfuerzos y las políticas de higenismo, las condiciones de salubridad continuaban siendo insuficientes ya que no había lugares adecuados de eliminación de la basura, sumándose a ello el crecimiento de las ciudades y la naturalidad de la población para arrojar la basura a las calles la cual fue percibida por las autoridades como un problema social y cultural (ibíd.: 70-78). Recién hacia la década de 1860⁶ se fue creando una verdadera administración municipal, ya que antes había tenía una estructura incompleta (Bustios, 2013; 54).

Ante el crecimiento de la contaminación en 1964, se dictaron los ‘primeros dispositivos legales⁷ sobre la disposición de los residuos sólidos’, señalando a las ‘municipalidades’ como las responsables de realizar la recolección y eliminación de los residuos de su jurisdicción en los rellenos sanitarios (Lossio, 2003). De esta manera, desde la Colonia hasta el siglo XIX se dieron una serie de normas relacionadas al control de la basura, primero como tema de prevención de la salud y más tarde como tema de contaminación. Sin embargo, no tuvieron los efectos esperados debido a la deficiente capacidad de la gestión pública y al deficiente tratamiento de los residuos sólidos, lo cual está relacionado a la debilidad política de las entidades responsables que no hicieron cumplir las normas, a la ausencia de control y fiscalización así como al débil ejercicio de sus responsabilidades, a las carencias de recursos humanos, materiales y financieros y la tolerancia de viejas prácticas culturales (Bustios, 2013; Díaz *et al.*, 2016).

Recién, a fines del siglo XX, en la década de 1970 se inicia alrededor del mundo las primeras políticas medioambientales⁸ a fin de conservar y mejorar el uso del medio ambiente, iniciándose

⁶ La Constitución de 1823 reconoce a las municipalidades personería legal teniendo a su cargo el control de la salubridad, el ornato, la educación entre otros. En 1836 las municipalidades son disueltas y remplazadas por las intendencias de la policía quedando formalmente suprimidas en la Constitución de 1839, siendo restablecidas nuevamente en la Constitución de 1856. Posteriormente, la Constitución de 1860 reconoce el origen de las municipalidades. En 1873 con Ley de Descentralización Administrativa del 9 de abril, se llegaron a crear consejos departamentales, provinciales y distritales, señalando como atribuciones de los provinciales la reglamentación y administración de los servicios de aseo y salubridad pública.

⁷ Decreto Supremo N° 6-STN del 9 de enero de 1964, aprobó el Reglamento para la disposición final de residuos sólidos bajo el método de relleno sanitario, y con el Decreto Supremo N° 90-67-DGS del 16 de junio de 1967 se cedieron terrenos a la Provincia de Lima para ser usados como rellenos sanitarios.

⁸ En 1972 se realizó en Estocolmo la conferencia de las Naciones Unidas convirtiendo la preocupación del medio ambiente en un tema mundial de defensa global. De esa forma, los países incorporan en sus constituciones el

la introducción de la gestión ambiental del Estado (Rodríguez, Espinoza y Wilk, 2002:30), vista como una estrategia, una herramienta para la solución de los problemas ambientales otorgándole un papel central en la formulación y ejecución de políticas públicas destinadas a disminuir y prevenir el deterioro del medio ambiente (ibíd.:31). Al convertirse la conservación del medio ambiente en una obligación del Estado, a nivel mundial los países empiezan a ponerse de acuerdo y a conformar instituciones públicas, generándose un marco jurídico que ya no solo es nacional sino transnacional. Por ende, se introduce la visión de gestión ambiental de Estado quedando obligado y habilitado a intervenir en la gestión ambiental de los distintos niveles de gobierno (Valdez, 2013). En base a ello, se inicia la conformación de instituciones públicas, marcos jurídicos, se implementan planes y programas ambientales para que mediante una base legal e institucional se formalice la gestión ambiental y la asignación de funciones ambientales a diversos sectores públicos (Rodríguez *et al.*, 2002: 10).

De esa forma, en la década de 1970 surge la gestión pública ambiental en el Perú. Sin embargo, sobre este punto cabe destacar que se tomaron 20 años para tomar medidas concretas que al parecer no dieron cuenta de un mayor avance debido a factores que según refiere Lanegra (2008) la institución encargada aún era rudimentaria y las normas dadas eran marcadamente sectorializadas que no permitían una conexión interna. Así, recién a partir de 1990,⁹ se da el inicio de las preocupaciones ambientales, estableciéndose principios jurídicos y criterios de política para llevar a cabo la política nacional del ambiente (Valencia, 2013; Valdez, 2013). Para el año de 1991, se optó por un modelo de coordinación transectorial otorgándose a los ministerios (por ejemplo, al de salud, vivienda, educación, de energía y minas, etc.) la competencia de regulación ambiental dentro de su ámbito, de tal forma que cada organismo gubernamental es la autoridad ambiental de su sector con lo cual se desarrolló una abundante legislación ambiental sectorial (Delgado, 2008; Lanegra, 2008). Posteriormente, en 1994 se da la creación del Consejo Nacional del Ambiente-CONAM como autoridad ambiental, iniciándose la organización de las competencias ambientales encaminadas a establecer una política ambiental nacional, un modelo de gestión transectorial y descentralizado (Lanegra, 2008: 84), aunque para esas fechas todavía no existía el nivel regional por lo que la experiencia de ‘gestión pública ambiental se reducía a las municipalidades’ quienes tradicionalmente han tenido a su cargo el manejo de los residuos sólidos (Lanegra, 2014).

En lo que respecta al caso específico de los residuos sólidos domiciliarios, como se mencionó, desde el siglo XIX la municipalidad fue adquiriendo mayor importancia en el servicio de recojo de basura. Es así, que las municipalidades continuaron siendo las únicas responsables de la gestión de la limpieza pública dentro de sus comunidades. Sobre ello, Lanegra (2008), refiere que las municipalidades fueron adquiriendo un rol central en el control de la contaminación ambiental urbana, mejorando el sistema de recojo de basura y disposición de los residuos

derecho al medio ambiente (Bustios, 2013). En 1984, la ONU establece su política ambiental con la creación de la Comisión para el Medio Ambiente y el Desarrollo. Posteriormente, en 1992 la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo refiere que los Estados deben promulgar leyes eficientes sobre el medio ambiente.

⁹ Se promulgó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales dirigidos a proteger el medio ambiente, establece las políticas referidas a la limpieza pública. Sin embargo, el tema ambiental no tuvo mayor avance dejándose de lado con la implantación de las políticas neoliberales promoviendo la inversión privada así como el crecimiento económico.

sólidos domiciliarios quedando como parte de sus competencias tradicionales, pero no como política ambiental porque pare ese entonces estas no existían.

Para los años de 1990, además de las municipalidades, no se contaba con otra institución pública que reglamentara el tema de los residuos sólidos domiciliarios, ni había mecanismos de coordinación y tampoco un patrón u ordenamiento que seguir o alguna ley que regulara su gestión (Lanegra, 2008; Lamadrid, 2011). En base a ello, las municipalidades ejercían su función de manera improvisada ya que no contaban con ningún estudio, evaluación, diagnóstico ambiental o caracterización de residuos mediante el cual pudieran saber con mayor exactitud la clase y cantidad de residuos generados o su adecuada disposición. Según, DIGESA (2004) los residuos una vez que eran recogidos de las casas, comercios, instituciones, la única preocupación era llevarlos lejos de la ciudad sin importar su peligrosidad, composición y valor. En consecuencia, como refiere Lanegra (2008) la gestión de los residuos sólidos era mal manejada por el Estado ya que su gestión *no era considerada como ambiental* sino, como competencia municipal la cual se reducía únicamente a la limpieza pública y al destino final.

Recién para el año 2000, como una forma de reformar la gestión de estos residuos, se promulgó la Ley General de los Residuos Sólidos (municipales y no municipales-Ley N° 27314) a fin de revalorarse la gestión de estos residuos como una *gestión netamente ambiental* (Lamadrid, 2011). Esta ley señala las competencias y acciones de los que intervienen en esta gestión. En ella establece la participación del sector salud representado por la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) la cual está referida a la vigilancia de los riesgos ambientales que comprometan a la salud de la población y del ambiente, así como a intervenir en los lineamientos para la implementación y operación de la infraestructura de los rellenos sanitarios y en los estudios de impacto ambiental de los mismo. También, señala al Consejo Nacional del Ambiente-CONAM (1994) como el ente rector ambiental, órgano al cual las autoridades competentes en este tema es decir, la DIGESA y las municipalidades tanto provinciales y distritales informarían el ejercicio de sus funciones vinculadas a la gestión de los residuos sólidos. Sin embargo, a pesar de la importancia de esta ley no se dio su cumplimiento ni su implementación pasando a ser prácticamente una ley inexistente.

Sobre ello, como bien refiere Bustios (2013) se dio un avance solo en cuanto a leyes y no en cuanto a resultados, ya que continuaron los problemas de la mala disposición de la basura y del manejo insatisfactorio de los residuos sólidos realizados por las municipalidades. Respecto a esta situación, se evidencia que no ha habido mayor cambio ya que por ejemplo en el año 2002 se seguía haciendo uso de los botaderos como lugares de disposición final, mientras que para el 2005 continuaban los problemas de inadecuada disposición, la falta de institucionalidad del sector residuos sólidos, el manejo deficiente de los sistemas de limpieza pública y el alto grado de morosidad en el pago de los arbitrios (ibíd.: 231).

Es importante mencionar, que todo lo anterior resulta significativo ya que a pesar de haber transcurrido varios años desde la nueva normativa, parece ser que la gestión de los residuos sólidos domiciliarios ha quedado sumergida en la mala disposición de los residuos y el manejo insatisfactorio. Tal es así, que por ejemplo en la tabla 1 es posible advertir que la mala disposición final de la basura se sigue prolongando, y por tanto no es extraño observar que esta

situación continúa representando un desafío tanto para el nivel central como para el descentralizado.

Tabla 1. Disposición final de la basura a nivel nacional¹⁰

Año	Municipalidades Informantes	Municipalidades que llevan su basura al:		% de residuos en botadero cielo abierto	% de residuos en relleno sanitario
		Relleno sanitario	Botadero a cielo abierto		
2008	1564	509	1191	70,60%	-
2009	1613	516	1151	-	-
2010	1631	476	1146	52,00%	17,40%
2011	1692	469	1229	-	-
2012	1739	520	1243	71,50%	29,90%
2013	1742	561	1230	70,60%	32,20%
2014	1750	554	1239	70,80%	31,70%
2015	1813	530	1390	76.7%	29.2%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística e informática INEI, del año 2008 hasta el 2015.

En general, tras el cambio de enfoque mencionado (de salud a un tema ambiental), esta función de una u otra forma siempre estuvo dentro de la función municipal, quedando la recolección y la disposición dentro de sus responsabilidades. De esa forma, como refiere Lanegra (2008) el manejo de los residuos sólidos domiciliarios siempre ha estado descentralizado. Dentro del marco de las políticas de descentralización estas responsabilidades continuaron dentro de las competencias municipales, participando también el nivel central así como otros sectores como se verá en el tercer capítulo.

2.3 Construcción de la sociedad civil y de la participación ciudadana en el Perú: inestabilidad política, recesión económica y terrorismo

Con la implementación del modelo neoliberal, la contracción del Estado y posteriormente el proceso de descentralización, se abren espacios para la participación ciudadana y la sociedad civil. El Estado estimula y espera un papel más activo, donde los ciudadanos tengan la capacidad de solucionar sus propios problemas. Es así, que ante la debilidad e inestabilidad institucional, la desconfianza en los partidos políticos, al desarrollo de las demandas y la incapacidad del Estado para satisfacerlas, surge la sociedad civil peruana que a través de su participación va adquiriendo responsabilidades en la esfera pública (Morón, 2007; De La Puente, 2004: 80).

Sin embargo, la participación ciudadana en general, no siempre fue considerada importante, ya que era vista como algo revolucionario, rebelde, que perturbaba la relación entre gobernantes y

¹⁰ La incongruencia en los números y porcentajes se debe a la inexactitud de los datos estadísticos que figuran en la información del INEI.

governados (Chirinos, 2003). Posteriormente, esa visión cambió reconociendo su importancia y pasó a formar parte de las agendas políticas. Es así que, la participación ciudadana en la gestión pública se da desde las décadas de 1980 y 1990¹¹ sobre todo en el ámbito local, cuando aún no existían marcos normativos ni propuestas de políticas públicas referidas a este tema (Díaz, 2007). En la actualidad, como es posible advertir, la participación ciudadana dentro de todos los ámbitos es necesaria, ya sea mediante la participación como ciudadano individuo o como organización civil. Por ende, en el aspecto ambiental también se hace necesario ‘involucrar’ al ciudadano como un elemento clave dentro de la gestión ambiental para lograr un desarrollo sostenible y darle solución a los problemas que se presentan en su interior (Aldana, 2016).

En la década de 1980 tanto la recesión económica y la violencia terrorista dañaron la estabilidad del Estado y de la sociedad civil, la cual tenía que convivir con estas dos realidades que generaban fricción y perjudicaban la organización de la sociedad civil. Por ejemplo, en el caso de los grupos sindicales debido a la violencia política que había en ese momento, sus dirigentes o activistas quedaban enfrentados a la fuerza del orden, y por la forma de sus prácticas sindicales se les asociaba a los grupos terroristas, perdiendo no solo asociados sino también representación social y política (Panfichi y Muñoz, 2001). Sin embargo a ello, algunas organizaciones como las ONGs lograron sobrevivir sufriendo algunos cambios (Portocarrero, Sanborn y Cueva, 2002: 142), variando su enfoque a uno más eficiente e integral aumentando su capacidad de gestión y promoción de los derechos ciudadanos, realizando asesorías técnicas, capacitación entre otros, concentrándose básicamente en el desarrollo social y medio ambiente (Barreto y Bobadilla, 2001).

En esta nueva visión, las ONGs van creando un movimiento de participación asociativa a nivel local donde cumplen un papel importante en la formación de los dirigentes y en la implementación de proyectos de desarrollo (Portocarrero *et al.*, 2002:143). Mas adelante, con la implantación de las reformas neoliberales diversas organizaciones (comunidades campesinas, ONGs, gremios, organizaciones del medio ambiente, etc.) pasan a ser vistas como parte de la sociedad civil y empiezan a ser consideradas importantes debido a su capacidad de gestión y sus niveles de éxito (Diez, 2010).

Para los últimos años de la década de 1990, a causa de la presión y demanda de las agencias internacionales el Estado promueve e impulsa la participación de la sociedad civil sobre todo en el ámbito municipal. Es así, que la participación ciudadana fue recogida en la Constitución Política de 1993, reconociendo a los ciudadanos el derecho de participar en los asuntos públicos sea de forma individual o asociada. Posteriormente, tuvo mayor impulso en el proceso de descentralización, ya que a fin de incrementarla, la incorpora en las políticas públicas a fin de que puedan influir en promover la dotación de servicios públicos con mayor alcance y mejor calidad, así como generar mecanismos de inclusión política y social sobre todo en los gobiernos descentralizados (Remy, 2011). Sin embargo, sobre la inclusión de los mecanismos de

¹¹ Por ejemplo, en los temas ambientales La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, refiere que es mejor tratarlos con la participación de todos los ciudadanos en el nivel que corresponda. Así mismo menciona que los Estados deberán fomentar y facilitar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y desarrollo, 1992).

participación la Contraloría General de la República, refiere que se dieron nuevas leyes para llenar ese vacío, ya que el sistema representativo presentaba fallas tales como partidos políticos débiles y fragmentados, donde no había promoción de diálogo ni de colaboración entre las organizaciones (CGR, 2014: 305). Complementariamente a ello, Remy (2008: 9), refiere que los mecanismos de participación ciudadana no son el resultado de un proceso político o social interno, sino se trata más bien de un proceso impuesto por el marco legal nacional.

De otro lado, si bien se señala que la participación ciudadana puede influir en las decisiones públicas, en la práctica no siempre sucede eso, sino que va a depender de la voluntad política de los gobernantes locales (Diez, 2010) ya que los acuerdos tomados carecen de carácter vinculante. Sobre ello, Remy (2008) refiere que la participación por ejemplo de los mecanismos de concertación local o regional existen más por cumplir la ley y no por un real funcionamiento. En esta línea, en una encuesta realizada por el Barómetro de las Américas del 2014 en el Perú, se puede observar que por ejemplo en la participación del presupuesto participativo local, donde se convoca a la ciudadanía para que conjuntamente decidan cómo usar parte del presupuesto local, los ciudadanos pierden el interés en participar porque sienten que su participación no tiene influencia en la política de los gobiernos locales. Tal es así, que solo un 17,6% piensa que su participación puede influir en las decisiones del gobierno local (Carrión, Zarate y Zechmeister, 2015).

En relación a lo planteado, la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional-COECCI (2015) refiere que en el Estado peruano, hay un ‘doble discurso’, porque por un lado convoca a la sociedad civil a participar, pero muchas veces no toma en cuenta los aportes que puedan brindar o las propuestas políticas que podrían apuntar a un cambio estructural, pudiendo presentarse problemas sobre todo cuando los intereses del Estado y de la sociedad civil no van en la misma dirección. A lo anterior, se añade lo señalado por la CGR, que sostiene que cuanto más elevado es el nivel de gobierno, presenta mayor resistencia a promover mecanismos de participación, sumado a ello la débil organización de la sociedad civil la cual dificulta llevar a la práctica dichos mecanismos (CGR, 2014).

En un ejemplo relacionado a la gestión medioambiental donde claramente se observa esta realidad mencionada, es la que se da cuando surgen conflictos socioambientales entre las empresas mineras y la población. Esta situación, se dio en dos regiones del Perú (Piura y Arequipa) donde las organizaciones sociales y los gobiernos locales promovieron las consultas ciudadanas como parte de sus competencias establecidas por ley, pero aun así, el gobierno central no reconoció las consultas aduciendo que es el Estado a través del Ministerio de Energía y Minas, quien tiene la potestad de dar las concesiones, sin que los gobiernos locales tengan competencias en estas materias (Ballón, Viale y Monge, 2017: 82-83). Este ejemplo citado, parece sustentar lo advertido por Portocarrero *et al.*, (2002: 274) quienes refieren que las preocupaciones del Estado en los casos ambientales son más de forma que de fondo, ya que actúa más por la presión internacional de los organismos financieros que le ‘exigen’ la protección del ambiente y la participación de la sociedad civil, y no porque posean una posición consiente, ya que muchas veces el interés privado (la inversión privada) va por encima de la real protección del medio ambiente.

Capítulo 3

Descentralización: Interacción entre el nivel central y municipal en la gestión ambiental de los residuos sólidos domiciliarios (2011-2015)

Los residuos sólidos domiciliarios constituyen un problema público y dentro de este enfoque se analiza la acción del Estado en la implementación de las políticas públicas teniendo en cuenta que estas constituyen una respuesta o solución específica a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas (Henríquez y Morales, 2009). De esa forma, este capítulo se enfoca en las políticas públicas de la gestión ambiental de los residuos sólidos domiciliarios en el Perú (2011-2015) teniendo en cuenta que son los que más se generan dentro los residuos municipales (domésticos, comerciales, barrido de calles). Por ejemplo para el año 2013 los residuos domiciliarios representaron el 73% del total de los residuos municipales (MINAM, 2014), mientras que para el 2014 representaron el 64% (Orihuela, 2018). Su generación diaria está sujeta a factores como el crecimiento económico, demográfico y/o al consumismo y por ello no es coincidencia que por ejemplo el año 2011 el PBI per-cápita del Perú creció a un 5,7% y con ello también hubo mayor generación de residuos sólidos domiciliarios elevándose a un 5,9% la generación per cápita de los residuos sólidos domiciliarios (MINAM, 2012).

Para el caso de estudio se tomó de ejemplo a la ciudad de Lima Metropolitana, la cual cuenta con 43 distritos y cada uno de ellos tiene una municipalidad distrital. Lima viene a ser la provincia que más basura genera, la cual equivale al 42,2% del total de los residuos domiciliarios generados a nivel nacional (MINAM, 2014), esto debido a la gran concentración urbana, ya que de los casi 32 millones de habitantes a nivel nacional, 10 millones se encuentran en Lima.

Mediante un análisis, se responde la pregunta central de la tesis en la que se pretende ver ¿Cómo ha influido el proceso de descentralización en la implementación de políticas públicas en la gestión ambiental de los residuos sólidos domiciliarios? Para ello, se analizara la interacción entre el nivel central con el nivel local, así como el rol de la participación ciudadana donde se puede entender la participación como ciudadano individuo o como sociedad civil organizada. Para efectos del análisis de estudio se realizó el trabajo de campo en la ciudad de Lima entre junio-agosto del año 2015 y octubre del 2016, en la que se llevó a cabo 27 entrevistas¹² semiestructuradas a distintos actores claves del nivel central, municipal, de la sociedad civil y expertos a fin de buscar un balance entre sus argumentos. Es así, que se incluye a funcionarios

¹² Véase: Anexo 1.

de organismos relevantes como del Ministerio del Ambiente (MINAM), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), las municipalidades distritales de La Molina, Lince, Miraflores, Villa María del Triunfo y la Municipalidad Provincial de Lima, así como las ONGs Ciudad saludable, Organización para el desarrollo sostenible (ODS), Promoción de desarrollo sostenible (IPES) y Grupo GEA Desarrollo Sustentable. Este estudio de campo también incluye información cuantitativa la cual incorpora una encuesta realizada a 104 personas en el distrito de La Molina. Así también, se empleó el método de observación participante mediante la asistencia al evento sobre reciclaje y reaprovechamiento de residuos denominada la II Feria de Productos Biodegradables y Reciclables-Perú Limpio, desarrollado por el Ministerio del Ambiente conjuntamente con la municipalidad de Lince. Visita al relleno sanitario de Innova ambiental en el distrito de Lurín y a la planta de recuperación y reciclaje de la Municipalidad de La Molina.

3.1 “Descentralización” de la gestión ambiental: Responsabilidad municipal y nuevos entes en la gestión de residuos sólidos domiciliarios

Para una mayor comprensión es importante precisar qué se entiende por gestión. Este término según Muriel, está referido a determinadas actividades organizativas que se tienen que llevar a cabo con el fin de lograr ciertos objetivos y metas. Para ello, se incluye funciones de planificación, ejecución y control. Por medio de la planificación, se determina qué objetivos, planes o programas son necesarios para obtener el resultado que se quiere lograr, por tanto, viene a ser el núcleo de la gestión (Muriel, 2006: 6).

De esa forma, se resalta que con la gestión ambiental se busca el ordenamiento del ambiente y para ello, se lleva a cabo un conjunto de acciones materiales y normativas que va desde la formulación de la política ambiental hasta su ejecución (Andia, 2010: 43). Desde esa premisa, la gestión está conformada por actividades dirigidas a resolver, disminuir o prevenir problemas ambientales mediante la conservación, defensa, protección, así como la utilización sustentable del medio ambiente. De otro lado, es necesario resaltar que la gestión ambiental es una función del Estado la cual puede desarrollar a nivel nacional, local o regional, sin embargo, vale decir no es función exclusiva del Estado, sino, que es compartida con los privados y la sociedad civil en general (Rodríguez *et al.*, 2002; Andia, 2010; Lamadrid, 2011). Por tanto, para que la gestión ambiental sea exitosa, eficiente y eficaz, el Estado debe promover la participación de los actores mencionados, pero además de ello, su éxito también va a depender de la conducta de los actores involucrados (Lamadrid, 2011).

Considerando lo anterior, se puede señalar que los instrumentos de la gestión ambiental son todos los mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, que es el componente principal de la gestión ambiental (Andaluz, 2013). En ese sentido, los mecanismos pueden ser de planificación, control, promoción, información, prevención, financiamiento, participación, fiscalización, etc. (Ley General del Ambiente, 2005). Una vez que el Estado establece los lineamientos y acciones, es decir, las metas ambientales que se van a llevar a cabo, éstas van a ser integradas en las políticas públicas, que vienen a ser los instrumentos y recursos que utiliza

el Estado para alcanzar determinados fines y objetivos de la política pública ambiental (Lanegra, 2008).

Bajo lo señalado, se destaca que en el caso de los residuos sólidos domiciliarios su gestión, no se reduce simplemente a la parte operativa de desaparición de la basura, sino, que hay toda una planificación que encierra un proceso más elaborado que va desde su generación hasta su eliminación. Es decir, en todas las etapas (recolección, la segregación, el tratamiento, la disposición final, reaprovechamiento, reciclaje, etc.) hay toda una logística, a fin de que se lleve a cabo una adecuada gestión ambiental mediante lineamientos, directrices, políticas a fin de evitar efectos contrarios a los esperados (contaminación, mala aplicación de una política o de una estrategia, etc.). Por ende, la ‘gestión de los residuos sólidos domiciliarios’ está referida a los aspectos logísticos, de planificación, coordinación, concertación, diseño, aplicación y evaluación de políticas, estrategias, planes y programas de acción de manejo apropiado de estos residuos, en el ámbito nacional, regional y local (Décima Disposición Complementaria de la Ley General de Residuos Sólidos).

Respecto a la descentralización de la gestión ambiental, en el caso de los residuos sólidos domiciliarios, como se hizo mención, para la década de 1990 el nivel municipal era el único nivel descentralizado, por tanto, era el único nivel que se hacía cargo de la gestión ambiental. En este contexto, esta función siempre ha estado descentralizada (Lanegra, 2008) ya que la recolección y disposición de los residuos domiciliarios siempre ha estado dentro de las funciones municipales, por ende, no es una función nueva. En consecuencia, la descentralización recalca la responsabilidad de los gobiernos locales en la regulación, control y la disposición final de estos residuos sólidos otorgándole competencias exclusivas y compartidas sobre el desarrollo de la gestión ambiental dentro de su ámbito local, basándose en los criterios de subsidiariedad. Es decir, son desarrolladas por el nivel de gobierno más cercano a la población y en base al criterio de rigor subsidiario pueden dictar normas ambientales más concretas y minuciosas que vayan acorde con las necesidades locales (ibíd.: 97) pero sin contradecir lo establecido en la política nacional. Del mismo modo, les otorgó la responsabilidad de promover la educación ambiental y la participación ciudadana dentro de sus localidades (Ártica, Mendoza y Pino, 2010).

Por otro lado, hay que señalar que dentro de esta gestión además de las municipalidades, también participa el nivel central quien tiene competencia ambiental sobre estos residuos. Dentro de este nivel, intervienen el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Ministerio de Salud a través de la Dirección General de Salud (DIGESA) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Esto debido, a que como se mencionó en la sección 2.2, en el año de 1991 se optó por el modelo transectorial, otorgando a los ministerios competencias de gestión y regulación ambiental (Lanegra, 2008). En ese escenario, el Ministerio del Ambiente (MINAM) es el órgano rector ambiental, encargado de promover la adecuada gestión de los residuos, la política nacional del ambiente, los planes y programas referidos a los residuos sólidos domiciliarios. Así también, promueve que las municipalidades elaboren los planes de manejo así como la aplicación de la Ley de Residuos Sólidos del año 2000. Asume sus competencias ambientales pero estas ‘coexisten con estructuras jurídico administrativas

preexistentes' lo cual demuestra la ausencia de una institución ambiental fuerte (Valdez, 2013: 57).

De ese modo, el MINAM comparte funciones con el Ministerio de Salud a través de la Dirección General de Salud (DIGESA), competencia que subsiste con el proceso de descentralización, la misma que también fue señalada en la ley de Residuos Sólidos del año 2000. Su competencia está referida a velar por la salud ambiental, es decir que cuando hay mal manejo de estos residuos por ejemplo gran acumulación de basura en las calles, declara emergencia sanitaria. Así mismo va a emitir normas sobre los aspectos técnicos sanitarios del manejo de residuos sólidos, aprueba los proyectos de infraestructura de los rellenos sanitarios del ámbito municipal así como el estudio de impacto ambiental de los rellenos.

Así también, se da la participación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) adscrito al Ministerio del Ambiente, ambos creados el año 2008. Dentro de sus funciones están la evaluación, supervisión, fiscalización y sanción ambiental. Es así, que supervisa a las municipales provinciales y distritales a fin de que cumplan con sus obligaciones ambientales referidas a los residuos sólidos. Sin embargo, al ser un organismo relativamente nuevo aún no representa a un ente fuerte ya que todavía no puede sancionar, sino que recomienda y exhorta a las autoridades municipales a que cumplan con las buenas prácticas ambientales. Dentro de ese contexto, como una manera de presión hacia las autoridades municipales a fin de que cumplan con cerrar botaderos, recoger la basura, etc., acude a los medios de comunicación dando a conocer las municipalidades que no están cumpliendo con dichas obligaciones. Así, el organismo fiscalizador espera que mediante la denuncia pública la autoridad municipal sienta la presión de la ciudadanía y lleve a cabo las recomendaciones. De otro lado, también publica reportes sobre los puntos críticos (acumulación de basura) haciendo hincapié a las municipalidades responsables. De la misma forma, realiza una evaluación a las municipalidades mediante la cual le otorga una puntuación sobre la gestión y manejo de los residuos. Como otra forma de presión, realiza anualmente un informe sobre el cumplimiento de la gestión municipal sobre los residuos sólidos, los cuales son puestos a conocimiento de la ciudadanía en general. En caso de incumplimiento municipal o reincidencia de las observaciones, la OEFA puede acudir a la Contraloría General de la República (CGR) o al Ministerio Público a fin de que estos órganos tomen las acciones correspondientes.

Dentro del ámbito descentralizado como se hizo mención, participan las municipalidades provinciales y distritales. Las provinciales, tienen un rol importante ya que viene a ser el órgano conductor y cabeza de todas las municipalidades distritales siendo responsables de *planificar* y *articular* la gestión de residuos que se van a llevar a cabo en toda la provincia. En ese rol articulador y planificador, tiene que regular y controlar que todas sus municipalidades distritales lleven a cabo una adecuada gestión y disposición de los residuos domiciliarios. Para ello, es necesario que todas sus distritales cuenten con sus planes de manejo (documentos de gestión), los mismos que deben ir en armonía con los planes de la provincia. Así también, deben promover la aplicación de la Ley de Residuos Sólidos y del Plan Integral (PIGARS), aprobar proyectos de infraestructura de rellenos sanitarios, entre otras obligaciones. Mientras que las municipales distritales son las responsables del recojo y disposición final de los residuos,

debiendo trabajar conjuntamente con su provincial, además de contar con el plan de manejo de residuos sólidos (PMRS).

Para una mejor comprensión se ha mencionado la estructura básica de los sectores que participan, a fin de saber cómo funcionan y como interactúan entre ellos. Sobre ello, se observa que en ésta descentralización del Estado, los factores que influyen en la interacción entre el nivel central con el nivel local, resaltan tres características: la sectorialización, la desarticulación en su interior y el déficit presupuestario de las municipalidades.

Sectorialización y desarticulación

Bajo ese criterio se señala que el ente rector ambiental (MINAM) sí bien tiene competencias específicas, todavía comparte algunas otras con sectores como el de salud, con lo cual se genera disputas, falta de competencias definidas con lo cual se dificulta que esta institución sea un órgano ambiental fuerte. Esta transectorialidad se mantiene debido a que el proceso de descentralización conservó para la gestión ambiental en general, el modelo de coordinación transectorial es decir, que se necesita la coordinación de los diferentes sectores a fin de que la integración sectorial conecte a todos sus niveles. Sin embargo, todo parece indicar que esta sectorialización dificulta la coordinación y organización de los entes ya que hay descoordinaciones que se dan tanto en el nivel central como en el local, en donde existe la sensación de que estos organismos carecen de una visión integradora y de conexión actuando desde distintos puntos de vista. Esta sectorialización según Rodríguez *et al.*, (2002: 10) podría explicar de alguna forma porqué el sector ambiental se ha desarrollado como un sector autónomo al igual que los otros sectores, aunque refiere que se está intentando modificar esa situación mediante estrategias o formulación de políticas sectoriales a fin de mejorar la ‘coordinación’ entre los principales sectores públicos, privados y de la sociedad civil. Pero, pese a los esfuerzos se siguen manteniendo altos grados de sectorialización de la organización pública (ibíd.). Sobre ello, con mayor claridad lo expresa Arias (2007) cuando refiere que ‘cada sector observa y resuelve desde su rincón y desde su propio interés’ y que cuando surgen conflictos, la culpa es de todos y la responsabilidad de nadie, contribuyendo al debilitamiento del sistema y no a la promoción de un desarrollo sostenible.

Todo parece indicar que las características de sectorialización y desarticulación interna del Estado definen la gestión de los residuos sólidos. La carencia de trabajo conjunto y la desarticulación de los sectores han ocasionado que los procesos y los trámites terminen siendo ineficientes los cuales están estrechamente relacionadas con la escasez de infraestructura de los rellenos sanitarios. Lo anterior es pertinente si se considera que en el Perú uno de los grandes problemas es el ‘déficit de infraestructura de rellenos’, es decir, no hay suficientes sitios dónde se disponga la basura de manera segura, ya que tanto en Lima como en el resto del país sólo hay 9 rellenos autorizados, es decir que de 1,831 distritos que existen a nivel nacional sólo ‘79 tienen un lugar adecuado’ para la disposición final y 5 de los rellenos más grandes se encuentran en Lima y Callao (MINAM, 2010)

En el trabajo de campo, en las entrevistas realizadas a funcionarios del nivel central y municipal se percibió esa sectorialización, así como la escasa visión integradora y la frágil interacción entre los distintos sectores. Esa falta de articulación como señaló Arias (2007) genera que cada

uno trabaje desde su rincón, con ausencia de responsabilidad, lo cual explica de alguna manera la situación actual de los residuos sólidos en donde la carencia de los rellenos sanitarios y la exagerada duración de los trámites, nos da una idea del abismo existente entre lo escrito (trabajo conjunto, coordinación, articulación intersectorial, etc.) y lo que realmente sucede en la práctica.

A fin de ilustrar el problema de la sectorialización y la falta de visión conjunta, se va a mencionar cuatro entrevistas que indagan sobre la falta de rellenos sanitarios. Tres de ellas realizadas al nivel central, es decir, dos al Ministerio del Ambiente (MINAM) y una al sector salud representado por DIGESA y otra que corresponde a la sociedad civil representado por un trabajador de una ONG. Según la opinión de un funcionario del MINAM, refiere que la falta de rellenos sanitarios se ve afectada por el déficit de recursos humanos y la duración de los tramites señalando directamente al sector salud (DIGESA) como el responsable de la larga duración de los tramites. Sobre ello refiere:

“El sistemas es absurdo, demasiado procedimiento que no da ningún valor agregado al proyecto en sí. El déficit de recursos humanos también alcanza a quienes revisan los proyectos. Para que DIGESA te apruebe puede pasar más o menos 6 años. Sacar un proyecto toma 1700 días según estadísticas propias de DIGESA. Entre que haces el presupuesto de inversión, lo declaras viable, seleccionas el sitio, caracterización del estudio de impacto ambiental, la certificación de estudio ambiental, licitas la obra, etc.” (Javier Hernández, MINAM).

En la misma línea, otro funcionario del Ministerio del Ambiente resalta la falta de estandarización de criterios de las personas encargadas de los trámites:

“DIGESA aprueba todos los documentos de estudio de impacto ambiental, la opinión técnica (...) queda a criterio del especialista o profesional que evalúa. Se solicita más requisitos de lo que dice la ley y eso entrapa los trámites. No está normado explícitamente, no existe un procedimiento (..) emitido por la DIGESA que diga estos son los requisitos o contenidos mínimos que deben contener un estudio de selección de sitio (...). Una región pide unos requisitos, vas a otra región y piden otros más, no hay homogeneidad, falta el aspecto técnico normativo del ente regulador que es DIGESA” (Trabajador del MINAM)¹³.

Por otro lado, según la opinión de un trabajador de la Dirección de Salud (DIGESA) señala que hay descoordinación, que cada sector maneja criterios propios y que el Ministerio del Ambiente no trabaja conjuntamente:

“Las funciones están limitadas, hay un poco de descoordinación, no estamos muy articulados (...) nosotros vamos a evaluar, no algo estandarizado (...). Cada ente maneja sus propios criterios. El MINAM sale y expone y nosotros desconocemos lo que expone, no trabajan conjuntamente. Lo que falta es coordinación” (Edgar Nieto, DIGESA).

Así también está la opinión de la sociedad civil, para lo cual se entrevistó a un trabajador de la ONG Ciudad Saludable, quien refiere:

“Es todo un problema. Son dos cosas: el desconocimiento de los funcionarios para hacer un relleno y los tramites, mucha burocracia. El MINAM tiene un programa para la construcción de 31 rellenos sanitarios que se inició en el 2009 y al finalizar este año 2015, recién se van a construir

¹³ Entrevistado que prefirió que no se divulgue su identidad.

3 (...) y eso que está el Estado el MINAM. Hay municipalidades que están en trámites como 5 o 7 años para construir un relleno sanitario (...) es un trámite bien largo” (Eduardo de la Torre, ONG Ciudad Saludable).

Las entrevistas mencionadas subrayan la idea de que el Estado al estar internamente descoordinado, desarticulado y al existir fragmentaciones entre los niveles de gobierno, cada sector se centran en sus propios intereses y no en soluciones bajo un enfoque multisectorial haciendo que la coordinación sea complicada. De ese modo, la gestión ambiental termina siendo desarrollada de distintas maneras generando no sólo ausencia de responsabilidad y de claridad en la aprobación de los procesos ambientales sino también, generando acciones ambientales ineficaces (Ártica *et al.*, 2010, Banco Mundial, 2007 y Molina, 2013), dejadez gubernamental y falta de previsión. Mientras tanto, se seguirá en la espera de la implementación de políticas públicas que tomen en cuenta estos componentes a fin de que otorguen responsabilidades claras que permita que los sectores involucrados trabajen conjuntamente. Entre tanto, a nivel nacional se seguirá contando con los 9 rellenos sanitarios existentes, cuando mínimamente se necesitan por lo menos 132 (Falen, 2016).¹⁴

A lo anteriormente expuesto, se añade que esta desarticulación al interior del Estado también se da en el ámbito local, es decir, a nivel municipal. Por ejemplo, como se mencionó la Municipalidad Provincial Metropolitana de Lima es la responsable de la gestión ambiental de ‘toda la provincia’ la cual está compuesta por 43 distritos. En ese sentido, debe planificar y articular cómo se va a realizar la gestión de los residuos a nivel provincial, además de controlar que todas sus municipalidades distritales lleven a cabo una adecuada gestión y disposición de los residuos domiciliarios para lo cual deben contar con los planes de manejo (documento de gestión), a fin de que todos vayan en armonía con los planes y objetivos de la provincial. Sin embargo, esta municipalidad presenta una figura especial, ya que es a la vez municipalidad provincial y distrital (responsables del recojo y disposición final de los residuos). Esta situación, parece haber generado cierto tipo de desorden, ya que se ha desarrollado más como municipalidad distrital dejando de lado su papel provincial. Sobre ello, en el trabajo de campo se pudo apreciar que esta descoordinación existente conlleva a que la provincial no represente el papel planificador ni articulador, ocasionando que cada municipalidad desarrolle la gestión de sus residuos sólidos de distintas maneras. Es así, que en una de las entrevistas con una especialista en el tema, refiere que no sólo ocurre en Lima Metropolitana sino en todo el Perú, en vista de que se ha dado una deformación y distorsión del rol de las municipalidades provinciales ya que asumen más un rol distrital, dejando de lado su rol articulador y planificador de toda la provincia lo cual ha ocasionado que toda la provincia se encuentre desarticulada (Ada Alegre).

En la misma línea, un trabajador de la Municipalidad Distrital de Lince también hace referencia a la falencia del rol protagónico de la Municipalidad Provincial de Lima:

“Lima Metropolitana es el ente rector de todas las municipalidades distritales, de las 43. Sin embargo, su plan de gestión de residuos sólidos recién se aprobó el 2014 o el 2015. Supuestamente

¹⁴ Véase: <https://elcomercio.pe/peru/faltan-132-rellenos-sanitarios-cubrir-demanda-pais-259560> y <https://diariocorreo.pe/peru/ministerio-del-ambiente-hay-un-deficit-de-246-rellenos-sanitarios-768692/>

la provincial es la que rige los planes de manejo de todos, pero ellos no tenían. Entonces, cada municipalidad ha hecho su plan de manejo (...) no habido un plan rector. Lima no especifica qué tienen que hacer todas las municipalidades, falta unificar trabajo en conjunto” (Charlie Farfán, Municipalidad de Lince).

Déficit presupuestario

La tercera característica de esta interacción, viene a ser el costo económico, el cual está vinculado a la autonomía económica y a la dificultad de los presupuestos municipales. Tanto la recolección y la disposición de los residuos sólidos domiciliarios suponen un costo económico el cual es un factor importante, ya que sin dinero hay carencia de servicio. Esta falta de financiación está directamente vinculada con el alto porcentaje de personas que no cumplen con el pago de los arbitrios municipales dentro del cual está incluido la recolección y disposición de la basura. Esta condición empeora debido a que muchas municipalidades no cuentan con mecanismos estratégicos de logística o políticas de control que ‘obligue’ o asegure que las personas realicen el pago del servicio de recolección y disposición de los residuos sólidos, convirtiéndose en un problema no sólo municipal sino también del Estado, conllevando a que las municipalidades sean dependientes de las transferencias estatales.

Un ejemplo claro de esta ‘dependencia estatal’, es la del año 2011 en donde los presupuestos de los gobiernos locales dependían un 78% de recursos determinados dados por el Estado (canon, regalías mineras, rentas de aduanas, Foncomún) mientras que el 14% correspondía a sus recursos directamente recaudados (Quiñones, 2012). Sin embargo, esta situación no ha cambiado mucho ya que la dependencia de las transferencias estatales continúan siendo elevadas, tal es así, que para el año 2015 el 51,7% del total de los ingresos de las municipalidades provenían de las transferencias del gobierno central y solo un 24,2% resultaba de sus ingresos corrientes (INEI, 2017).

Estos desequilibrios, podrían estar relacionados con la autonomía económica municipal concedida con la descentralización fiscal, la cual fue dada sin mayor sustento técnico y sin asegurarse que los gobiernos locales estuvieran en la capacidad real para asumirlas (Casas, 2012; Ángeles, 2012; Gonzales de Olearte, 2014). Esto debido a que se puso mayor énfasis en las dimensiones políticas y administrativas, dejándose de lado el desarrollo económico (Villanueva, 2013). Por ello, no resulta sorprendente que no haya tenido efectos prácticos, ya que solo se les concedió mayores responsabilidades y competencias pero no mayores recursos, ni herramientas, ni políticas necesarias para que lleven a cabo sus funciones (Azpur et., al 2006; Villanueva, 2013).

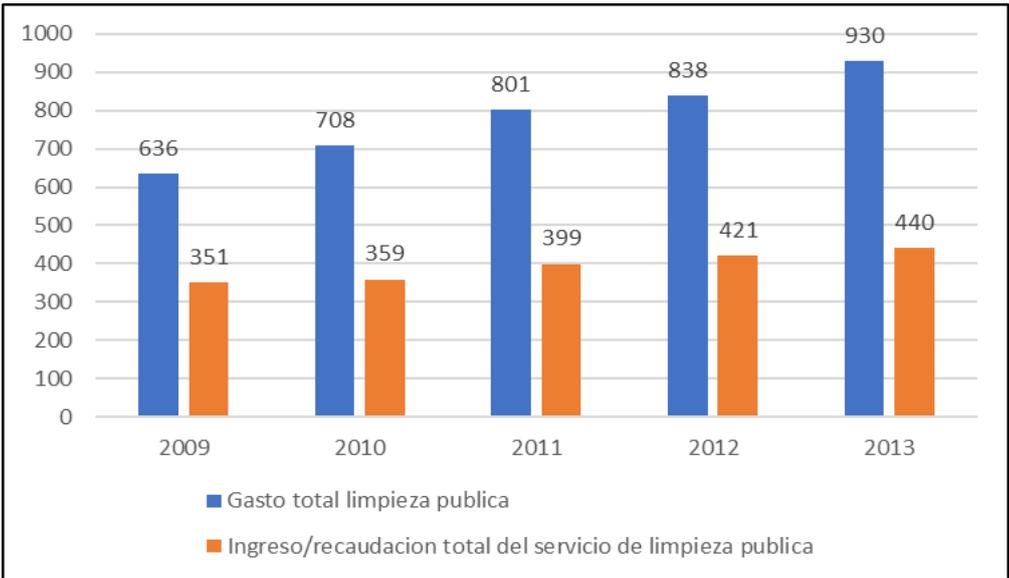
De otro lado, otro inconveniente del déficit presupuestario es la distribución del presupuesto anual realizado por el Estado, el cual es marcadamente centralista teniendo en cuenta que a nivel nacional existen 1834 municipalidades. Según refiere Quiñones (2012) para el año 2012 de los casi 96 mil millones de soles el 68,1% fue para el gobierno central, el 15,4% al regional y el 16,5% a los gobiernos locales. Para el año 2017, se volvió a centralizar el presupuesto público ya que de 142 mil 472 millones de soles, el 74,1% fue para el gobierno nacional, 15,3% para los gobiernos regionales y 10,6% para los locales (Peñaranda, 2016). Esto denota, que los organismos descentralizados están en desventaja y que a pesar de sus necesidades el nivel

central continua imponiéndose sobre el nivel descentralizado, ya que continua centralizando los recursos del Estado tal como se puede ver en la asignación del presupuesto anual mencionado en los ejemplos. Con estos antecedentes, la existencia de la autonomía municipal termina siendo cuestionable ya que al ser dependiente de las transferencias del Estado, la calidad de servicios que va a prestar van a depender de las transferencias que reciba de este.

No obstante a lo anterior, es importante señalar que en los años de 1980 (Decreto Legislativo N° 57) se establecía que el cobro de los arbitrios municipales de la limpieza pública, relleno sanitario entre otros, se hacía efectivo conjuntamente con el recibo del servicio eléctrico. De ese modo, en caso de no realizarse el pago se efectuaba el corte de electricidad (tal como se lleva a cabo en países como Colombia y Ecuador, en donde la tarifa del servicio de aseo público está incluido en el recibo de agua o electricidad). Sin embargo, esto fue modificado el año 1992 (Decreto Ley N° 25988) bajo la modernización del Estado y la simplificación del sistema tributario, estableciendo que las empresas privadas o del Estado no podían realizar el cobro de tributos por la prestación de servicios ajenos. Esta medida afectó a los gobiernos locales quienes hasta la actualidad tienen que lidiar con la falta de pago de este servicio tal como se puede observar en la tabla 2 para una mejor ilustración, en donde las municipalidades invierten cantidades de dinero sin poder recuperar lo invertido ya que lo recaudado no cubre el gasto utilizado en la prestación de servicios de limpieza pública.

En esa dirección, se puede mencionar que a nivel nacional la morosidad en el año 2010 fue de 63,9%; el año 2011 de 64,5% y para el 2012 fue del 65,22%, mientras que en Lima fue 52,7% para el 2010 y de 58,7% para el 2011 (MINAM, 2012-2014). Esta precaria recaudación se ve afectada por la ausente cultura de pago de la población, ya sea que por falta de información, insatisfacción o por simple desinterés, se mantiene el círculo vicioso de no realizar el pago y por ende una baja calidad en la prestación de los servicios.

Tabla 2. Gastos e ingresos de recaudación del servicio de limpieza pública del año 2009 al 2013 representada en millones de soles



Fuente: Ministerio del Ambiente sexto informe nacional de residuos sólidos de la gestión del ámbito municipal y no municipal 2013 (MINAM, 2014).

En las entrevistas de campo, se enfatiza que la falta del pago del servicio de recojo y recolección de basura representan un gran problema para las municipalidades, ya que se ven obligadas a usar otros fondos para realizar este servicio sin poder recuperar el dinero invertido debido a la baja recaudación de estos tributos. En esa línea, los entrevistados señalan que las municipalidades al usar otros fondos descuidan otros servicios, lo cual se puede evitar si se establecen mecanismos obligatorios de recaudación que exijan el pago del servicio (incluir por ejemplo en el recibo de agua o luz y en el caso de no pagar, se da el corte del servicio). Pero en la actualidad, el poblador sabe que si no paga igual van a recoger la basura y por ende no pasa nada, no se ve obligado a efectuar el pago (Jorge Mucha, MINAM y Miguel Guizado, Municipalidad Metropolitana de Lima).

En la misma línea el subgerente de limpieza de la Municipalidad de Villa María del Triunfo (VMT) sostuvo:

“La limpieza pública es un área de servicios que se mantiene por el pago de los arbitrios, sino no tenemos ingresos. La mayoría de las municipalidades se subsidian con el dinero del FONCOMUN cuando no debería ser así (...). Actualmente no estamos recogiendo la basura a raíz de que no se ha podido cumplir con el pago a las empresas privadas (...) entonces por eso no contamos con una, se ha retirado. En este distrito existe una morosidad del 70% solamente el 30% paga sus arbitrios, es decir de cada 10 sólo 3 pagan, entonces hay que subsidiar de alguna manera a diferencia de San Isidro o Miraflores” (Richard Cárdenas, Villa María del Triunfo)

Esta dificultad económica fomenta que las municipalidades al no poder cubrir sus gastos tengan una carente prestación del servicio, que no lleven a cabo la recolección de la basura o que no puedan darle a los residuos una adecuada disposición. Por ejemplo, se señala que en Lima Metropolitana cerca del 90% de los residuos sólidos domiciliarios van al relleno sanitario, sin embargo el hecho de contar con 5 rellenos para una población de cerca de 10 millones de habitantes, no significa que necesariamente se dé una adecuada disposición y más aún cuando las municipalidades no tienen suficiente dinero para destinarlo al relleno sanitario. Además, también parece obviarse que al existir una gran diversidad de municipalidades distritales en las que unas tienen más ingresos que otras, permite que en las municipalidades de bajos recursos sea cotidiano que la población no tenga acceso al servicio de recolección, o sí en caso tienen el servicio no es eficiente. Por ello no es novedad, que la mayoría de los distritos de escasos recursos tengan acumulación de basura en sus calles o que sus residuos terminan en un botadero. Tal es así, que por ejemplo el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)¹⁵ para el año 2015, identificó 72 puntos de acumulación de residuos en las calles de Lima correspondientes a municipalidades de escasos recursos (Villa el Salvador, Comas, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores, Rímac, etc.), mientras que para el año 2018, hubo un incremento a 184 puntos de acumulación de basura, donde nuevamente los señalados son las municipalidades de escasos recursos.

Por otra parte, este déficit económico también genera una distorsión que conduce a que las municipalidades les preocupe más eliminar la basura, es decir, que no se vea en las calle, que el lugar donde la dispone. En esa línea, en un informe realizado por DESCO, señala que la falta

¹⁵ Véase: <https://canaln.pe/actualidad/oefa-identifica-72-puntos-criticos-acumulacion-basura-lima-n202668>
http://www.novaperu.info/nota.asp?n=2018_6_15&id=24337&id_tiponota=35

de pago de los arbitrios conlleva a que las municipalidades pongan más atención al aseo de las calles sin importarles tanto el destino de la basura, lo cual propicia que termine en un botadero (s/f, mencionado por Bustios, 2013: 231).

En general, habiendo repasado la situación actual de los residuos sólidos domiciliarios se puede observar que al interior del Estado hay una gran sectorialización y descoordinación. Ese desalineamiento ha conllevado a acciones ambientales ineficaces, en donde no solo hay dejadez gubernamental, ausencia de infraestructura de rellenos sanitarios, sino también la falta de políticas públicas referidas específicamente a este tema. Tal vez, para entender mejor este panorama es conveniente tener en cuenta los aspectos mencionados por Morón y Sanborn (2007: 38-40) quienes sostienen que dentro del Estado peruano el patrón general en la elaboración de las políticas públicas, es la carencia de objetivos claros, de fácil modificación, volubles, inestables y básicamente se dan por la voluntad política del gobierno de turno y pueden ser aplicados por los sectores de manera ineficiente, resaltando la debilidad del Estado para hacer cumplir las políticas y poner en práctica sus decisiones.

3.2 Contrarrestando las deficiencias de la “descentralización”: mayor intervención del Estado

Si bien el proceso de descentralización en papel, es decir, teóricamente funciona muy bien, en la práctica como se vio en la sección anterior presenta deficiencias ya que el proceso no ha sido bien implementado, situación que es percibida por el Estado. Ante ello, hay mayor intervención y presencia del Estado a fin de poner orden y llevar a la práctica el funcionamiento de la Ley de los Residuos Sólidos. A pesar de su mayor participación, no significa que en su interior haya logrado resolver los problemas de sectorialización, desarticulación y déficit económico aspectos que se han podido identificar como resultado del análisis y de las entrevistas realizadas a las personas involucradas. Estos obstáculos continúan y a pesar de representar un problema, llama la atención que cuando se piensa en mayor presencia del Estado, se espera ver qué hace éste para contrarrestar las deficiencias de la descentralización. Sí bien, el Estado reconoce que estos aspectos representan un problema sin embargo, sus políticas están dirigidas más a otorgar incentivos municipales para llevar a la práctica leyes que habían sido dejado de lado por las municipalidades. En este contexto, parece indicar que la presencia del Estado no representa necesariamente la solución del fondo del problema, ya que no soluciona los aspectos de sectorialización, desarticulación y de déficit económico, denotando que aún falta la presencia de un ente fuerte, representativo y coordinador.

Como se mencionó, la mayor intervención y presencia del Estado se da a fin de poner en funcionamiento la Ley de los Residuos Sólidos que fue dejada de lado. Debido a la autonomía municipal muchas de ellas llevan a cabo sus responsabilidades de distintas formas, como ven por conveniente y por ello no todas implementaron la Ley de los Residuos Sólidos del año 2000 pese a su obligatoriedad. No obstante a ello, 10 años después esta ley no había sido implementada por la mayoría de las municipalidades, siendo la gestión y el manejo de los residuos sólidos domiciliarios desarrollada de forma improvisada. Ante ello, el Estado a través del MINAM intenta cambiar esta situación mediante su participación, ya que no sólo es cuestión

de descentralizar y dar autonomía, sino que es necesario una visión integral, una política de Estado, así como la necesidad de un papel más activo a fin lograr cambios en esta dejadez municipal y lograr una implementación más activa de las leyes que no fueron tomadas en cuenta. De esa forma, a partir del año 2011 el MINAM empieza a tener mayor presencia y protagonismo, llevando a la práctica la ley que no fue implementada mediante incentivos, metas y agendas para los próximos años.

Es así, que la participación activa del MINAM se da mediante la aplicación del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, a través del cual otorga una premiación económica con un bono extra a las municipalidades que participen voluntariamente y que cumplan con las metas establecidas de manera progresiva. Este plan de incentivos, tiene varios enfoques y metas, plasmadas en la Ley de Residuos Sólidos del año 2000, la cual determina las competencias y parámetros para llevar a cabo una mejor gestión de los residuos. Dentro de las metas, impulsa como primer punto, la elaboración o actualización del PIGARS o PMRS que vienen a ser un plan de trabajo, un ‘documento de gestión’ referido a los residuos que se generan dentro de su jurisdicción. Este plan de gestión tiene distinta denominación, para la municipalidad provincial se le designa como Plan Integral de ‘Gestión’ Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS), mientras que para las municipales distritales se denomina Plan de ‘Manejo’ de Residuos Sólidos (PMRS).

El plan provincial (PIGARS) se enfoca en la ‘gestión’, es decir en ¿cómo se va a llevar a cabo?, ¿cómo van a elaborar los aspectos administrativos, logísticos y/o de planificación?, etc. En el caso de las municipalidades distritales (PMRS), el plan está enfocado a la parte operativa del servicio. En ambos casos, el documento de gestión debe incluir todo lo relacionado a los residuos sólidos es decir, a su política institucional, la operación técnica, administrativa, financiera, de gestión, de educación ambiental, así como sus metas a corto, mediano y largo plazo. Todo ello, a fin de que las municipalidades provinciales y distritales pueden tener un conocimiento más exacto sobre sus puntos fuertes y carencias sobre los residuos que se generan en su jurisdicción. Por ende, es importante que las municipalidades cuenten obligatoriamente con este documento de trabajo. Por ejemplo, la municipalidad provincial como líder de todas las distritales y con un ‘rol articulador’, debe obligatoriamente señalar en su PIGARS el tipo de política o de modelo que piensa llevar a cabo en toda la provincia. Es decir, puede apostar por ejemplo por una política separación de residuos, de reciclaje, la construcción de un relleno sanitario y en base a ello trabajar con todas sus municipales distritales.

Como segundo punto, promueve la segregación en la fuente (separación de residuos generados en las casas) y la recolección separada. Todo ello, a fin de evitar que el material utilizable vaya al relleno sanitario junto con toda la basura. Como tercer punto, incentiva la inserción de los recicladores. Cuarto, promueve que las municipalidades distritales presenten la información de la gestión y manejo de sus residuos en el Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos (SIGERSOL) señalando: (a) información del estudio de caracterización de sus residuos domiciliarios (porcentaje de residuos orgánicos, plásticos, cartones, etc.), (b) la implementación del programa de segregación y la recolección señalando la duración del programa; el número de viviendas participantes; la sensibilización ambiental, entre otro tipo de información.

En general, se puede advertir que la introducción de la política de incentivos ha tenido diversos efectos positivos, impulsando la implementación de ámbitos claves con lo cual se ha acrecentado el número de la elaboración de planes de manejo y de gestión, así como de los otros puntos mencionados. Así mismo, es posible apreciar que una vez que hay estímulo desde arriba las municipalidades se ponen más activas logrando despertar a muchas y cambiando la situación anterior. Por consiguiente, para tener una mejor idea se va a comparar los porcentajes del año 2009 que es antes de la mayor participación del Estado, con la del año 2011 donde hay mayor presencia.

El año 2009, de 1833 distritos a nivel nacional, sólo 88 tenían plan de manejo y de 195 municipalidades provinciales, sólo 74 contaban con el PIGARS (MINAM, 2010: 24). En el caso de la Municipalidad Provincial de Lima, responsable de la gestión de sus 43 distritos y siendo la provincia que más basura genera, no contaba ni con el PIGARS ni con el PMRS (ibíd .: 20-21). Para el año 2011, de 249 municipalidades correspondientes a las grandes ciudades las cuales fueron seleccionadas para el programa de segregación en la fuente, 159 realizaron el estudio de caracterización de residuos, 156 elaboraron planes de manejo y 51 incorporaron a los recicladores (Bolaños, 2012). En el caso del SIGERSOL para el 2010, de los 1833 distritos a nivel nacional sólo 251 distritos habían reportado información (MINAM, 2012), mientras que para el año 2011 informaron 447, para el 2012 informaron 664 y para el 2013, 666 (CEPAL, 2016). Si bien sigue siendo baja la cobertura de información, igual representa un gran avance teniendo en cuenta la situación anterior.

Efectos negativos y riesgos

El estímulo económico promovido por el Estado de todas maneras parece haber despertado el interés y la participación de varias municipalidades. No obstante, este estímulo conlleva a ciertos riesgos y efectos negativos, ya que mayor participación municipal no garantiza ni significa mayor eficiencia o real preocupación ambiental, ya que muchas municipalidades están interesadas en el incentivo financiero y por ende tratan de cumplir las metas a toda costa y no necesariamente de manera transparente. Dentro de esta situación, hay que tener en cuenta que para el MINAM no siempre es posible realizar inspecciones in situ. Si bien, es el responsable de verificar la información señalada en el papel, no siempre, lo que señala el papel se ajusta a la realidad, por ende, algunas municipalidades llenan su información de manera informal que no necesariamente se aplica a la realidad.

Dentro de esos efectos, se puede mencionar como ejemplo la situación que se presenta dentro del programa de segregación los cuales están referido a la sensibilización ambiental. Sobre ello, existe la obligatoriedad municipal de llevar a cabo la sensibilización con el objetivo de incentivar e incrementar el número de viviendas que participen en la segregación, así como informar a la población sobre los efectos positivos de separar los residuos que generan. Sin embargo, se dan dos situaciones: como primer punto, la sensibilización no siempre se lleva a cabo y según Eduardo de la Torre trabajador de la ONG Ciudad Saludable muchas municipalidades incrementan en el papel el número de viviendas, cuando en realidad no realizaron la sensibilización o simplemente señalan que llevaron a cabo una campaña de información. Como segundo punto, se dan casos de una inexistente sensibilización ‘constante’,

pero a fin de llenar la información y cumplir con el número de casas solicitadas en la meta, realizan la sensibilización una única vez. Sobre ello, un representante de la ONG Perú West, 2015 señala:

“Las municipalidades empadronan las viviendas hasta completar el porcentaje que se les solicita en la meta. Sin embargo, vas a la casa que supuestamente esta empadronada, preguntas: ¿Usted ha recibido sensibilización por parte de la municipalidad? y responden: vinieron una vez, me dijeron que firme y no regresaron más” (Alberto Huiman, ONG Peru West).

De otro lado, también se han dado casos de municipalidades que no informaron ni explicaron el destino final que le dieron a los residuos que segregaron, es decir ¿se quemó, vendió, enterró, o se arrojó a cielo abierto?. Por ejemplo, para el año 2011, de 165 municipalidades participantes, 40 de ellas no informaron nada al respecto (MINAM, 2012). De manera análoga, se puede indicar que la desesperación por obtener el incentivo puede generar que las municipalidades formulen planes o programas de trabajo superficiales que no sean sostenibles o ejecutables, ya que finalmente lo único que se les pide es que tenga el plan de gestión.

Otro aspecto que también genera preocupación, es el destino del dinero de los incentivos ya que supuestamente una parte de ese dinero se tiene que usar en los residuos sólidos. En todo caso, si bien la aplicación de esta política de incentivos es relativamente nueva, se espera que estos esfuerzos por mejorar la gestión de los residuos sólidos domiciliarios produzcan realmente cambios efectivos dentro sus instituciones así como en la calidad de los servicios que brindan y que estas estrategias tengan resultados en el tiempo sin necesidad de incentivos económicos de por medio.

De todo lo anterior, se podría rescatar que a raíz de las deficiencias de la descentralización hay una mayor participación del Estado, pero esto no denota que se busque una mayor centralización, sino que es necesaria la presencia de un ente rector a fin de poner orden, dar una mejor regulación de los procesos descentralizados, así como una visión más integral. Si bien, el Estado ha logrado mayor presencia con el plan de incentivos, aun así su participación sigue siendo limitada (incentivar) y no ha logrado con su mayor participación aminorar los aspectos de sectorialización o desarticulación. Por el contrario, aun continua la persistencia de las características mencionadas en el capítulo 3.1 continuando las fracturas en su interior. Por otro lado, dentro de esta mayor participación, el Estado parece entender que no solo basta la participación estatal y municipal, sino, que también es necesario incluir y dirigirse al ciudadano, así como promover su participación.

3.3 Participación Ciudadana y la Sociedad Civil en la gestión de los residuos sólidos domiciliarios: una práctica débil

Como se vio en la sección anterior, a partir del 2011 ha habido mayor enfoque y mayor incentivo, a fin de que tanto el Estado como las municipalidades se dirijan más hacia la ciudadanía, con papeles más activos. Como efecto de esa política, se da mayor reconocimiento de la importancia de la participación y de la educación ambiental del ciudadano. Es por eso, que el MINAM como parte de esa política plantea conjuntamente con el Ministerio de Educación, otros sectores del Estado y la sociedad civil, que se lleven a cabo conjuntamente

una política nacional de educación ambiental. En ese contexto, la educación ambiental es un factor clave y en base a ello, hay cuatro factores importantes referidos a la educación del ciudadano.

El primer factor, está referido a la educación de los niños. El MINAM considera que en materia ambiental, el cambio de mentalidad es generacional y es importante empezar con los niños a fin de crear mayor conciencia y educación. Por ello, está incluyendo la educación ambiental en los procesos de educación de todos los niveles educativos, principalmente en el nivel primario. Así también, establece que esta política de educación debe ser incorporada en todas las instituciones del sector público y de sus gobiernos descentralizados, destacando que los gobiernos municipales deben promover la participación ciudadana y la educación dentro de su jurisdicción. La ‘aprobación’ de esta política de educación ambiental, ha recorrido un largo camino ya que data del año 2004, en la que se estableció los objetivos, posteriormente los lineamientos de la versión preliminar llevándose a consultas y consensos, agregándole nuevos lineamientos, hasta que finalmente esta política nacional fue aprobada en diciembre del año 2012. A pesar de haber transcurrido varios años, no se ha implementado del todo, encontrándose a la espera de la coordinación multisectorial y descentralizada. Aun así, lentamente se está llevando a cabo en colegios primarios, mientras que en algunos institutos y universidades se llevan a cabo como planes pilotos.

Como segundo factor, el MINAM a fin de crear conciencia ciudadana organiza ferias con temas ambientales. Por ejemplo durante la investigación de campo se presenció la II Feria de Productos Biodegradables y Reciclables-Perú Limpio, organizada conjuntamente con la Municipalidad Distrital de Lince. En este evento se promovía la participación de empresas y organizaciones dedicadas al reciclaje y reaprovechamiento de residuos, a fin de dar a conocer a la población los buenos resultados que se pueden obtener de la separación de residuos, en donde algunos pueden ser reutilizados. En esa línea, el MINAM ha desarrollado diversas iniciativas como la denominada ‘Recicla para abrigar’ que consiste en la fabricación de frazadas producidas con botellas plásticas recuperadas en la segregación para las zonas frías de la sierra. Del mismo modo, está la denominada ‘Yo fui botella’¹⁶, que son bolsos fabricados con botellas de plástico recicladas, y como una forma de generar conciencia sobre el reciclaje, en las bolsas han incluido la inscripción: ‘las 3 botellas de plástico de 2.5 litros utilizadas en esta bolsa habrían tardado de 100 a 1000 años en degradarse’. De otro lado, se observó que este tipo de actividad (la feria mencionada), e iniciativas aún tienen poca llegada a la población debido a que no hay mayor difusión sobre su realización, pero aun así, se reconoce que son iniciativas interesantes.

El tercer factor, está referido a la falta de conciencia ambiental, factor que persiste desde el siglo XVIII, como se vio en el contexto histórico en el capítulo 2.3, el cual está referido a la costumbre de desechar la basura en las calles. Parece ser, que la población al no estar involucrada o comprometida, no percibe el tema de la basura como una responsabilidad compartida. Esta situación fue manifestada en las entrevistas realizadas a las distintas municipalidades como la Metropolitana de Lima, de Lince, de Villamaría del Triunfo, de La Molina, Miraflores. Pese a ser distritos diferentes, todos enfrentan el mismo problema referido

¹⁶ Bolsas distribuidas gratuitamente a los asistentes del evento. Véase: Anexo 2.

a esta mala costumbre de botar residuos a la calle y no respetar los horarios de recolección de basura. Señalan que a pesar de realizar campañas de concientización son pocos los vecinos que participan o que muestran interés. Por otro lado, también señalan, que esto les genera inconvenientes porque que gastan recursos propios invirtiendo en campañas sin ver mayores resultados. Sobre esta escasa conciencia ambiental, un trabajador de la Municipalidad de Lince señalaba que para tener resultados es necesario campañas agresivas y constantes, tanto por parte del Estado como de las municipalidades, porque la gente se olvida con facilidad y suelen pensar que es responsabilidad netamente municipal, y si en caso la basura es arrojada a la calle la municipalidad obligatoriamente la tiene que recoger (Charlie Farfán, Municipalidad de Lince).

Del mismo modo, en la entrevista realizada a Mayra Diaz trabajadora de la Gerencia de Gestión Ambiental de la Municipalidad de La Molina, manifestó que resulta todo un desafío la mala costumbre de las personas de no respetar los horarios de recolección de basura, lo cual les genera un gran problema que obliga a que el camión recolector recorra las calles durante todo el día a fin de recoger la basura. Así también señaló, que los vecinos piensan que por que pagan por el servicio, pueden sacar la basura a cualquier hora del día y que la municipalidad tiene que resolverlo de cualquier forma (Mayra Diaz, Municipalidad distrital de La Molina). Lo mencionado parece indicar, que esta falta de conciencia ambiental y social se encuentra claramente ligada a lo referido por el arquitecto Pablo Vega,¹⁷ quien señala que el peruano no se siente parte la ciudad y no ha aprendido a respetarla y por ello, no es raro que 8 de cada 10 peruanos ven a otros arrojar basura en las calles, lo cual se debe a una débil formación cívica.

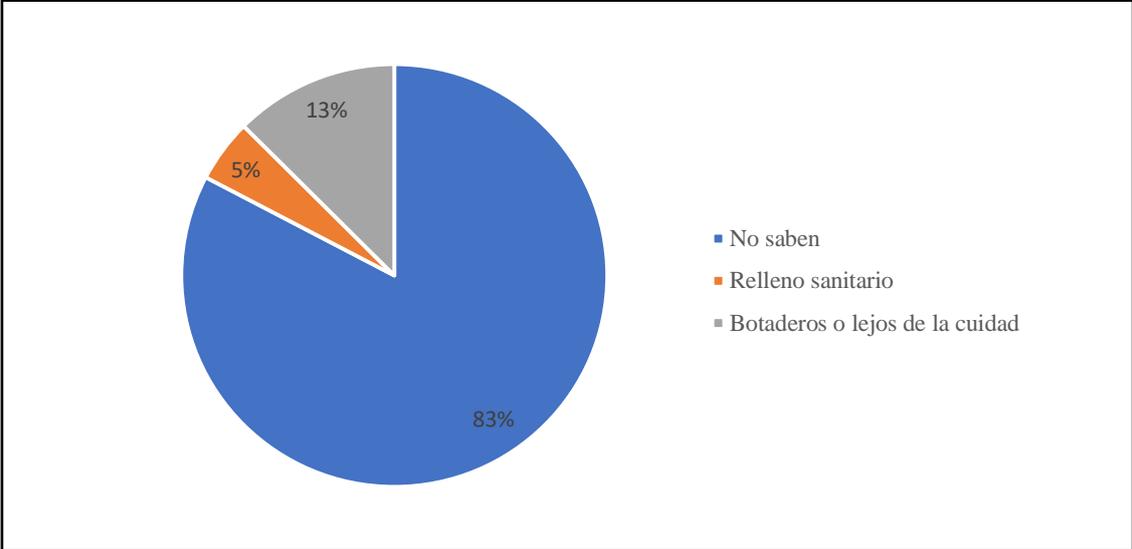
El cuarto factor está referido a la falta de información, la cual guarda estrecha relación con el desinterés que presenta la población en participar, con la poca conciencia ambiental y con la falta del pago de los arbitrios que incluye el recojo de basura. Esta falta de información conlleva a que gran parte de la población desconozca que el recojo de basura es un servicio público y por ende, tiene un costo. Es así, que en las entrevistas realizadas al funcionario Jorge Villena del MINAM y al representante Leandro Sandoval de la ONG Organización para el Desarrollo Sostenible, coinciden en afirmar que para cambiar la mentalidad un elemento importante es la necesidad de educar e informar a la población de ‘manera constante’ y remarcar una y otra vez que este servicio ‘no es gratuito’ y que representa un costo para las municipalidades. Sin embargo, en este contexto todo parece indicar que la población al estar tan poco o casi nada informada sobre aspectos como los costos económicos, la contaminación que provoca, los problemas sociales que causa, no es raro que no se sientan responsables, ni comprometidos ni con interés en participar, más bien parece ser que les resulta un tema indiferente.

Todo este desconocimiento, conlleva a que la gran mayoría piense o perciba que el problema de la basura está resuelto cuando hace entrega de sus residuos domiciliarios o cuando la desecha o desaparece de cualquier forma. Para un diagnóstico sobre la poca información que se brinda a la población, en la investigación de campo se realizó una encuesta en el distrito de La Molina a 104 personas de distintas edades. Para una mejor ilustración ver la tabla 3 que muestra el resultado de la pregunta ¿cuál es el destino final de la basura? donde un 83% desconoce el destino final, mientras que solo un 5% sabe que va al relleno sanitario. En la tabla 4, a la pregunta ¿Ha recibido información de la municipalidad sobre la importancia de reciclar? un

¹⁷ <https://rpp.pe/peru/actualidad/80-de-peruanos-suele-ver-a-otros-arrojar-basura-donde-no-debe-noticia-1024943>

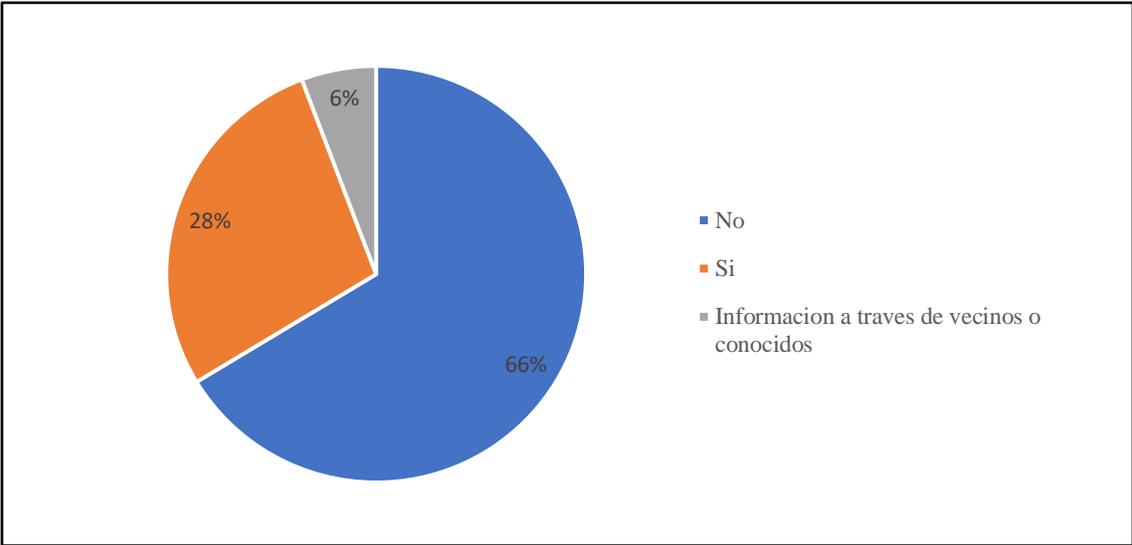
66% responde que no fue informada frente a un 28% que sí recibió información de la municipalidad. En ambos casos, de los resultados obtenidos se puede observar que efectivamente hay una falta de información y desconocimiento respecto a este tema.

Tabla 3. Respuesta a la pregunta de la encuesta: ¿Cuál es el destino final de la basura (donde bota la municipalidad la basura que recoge de su casa)?



Fuente: Elaboración propia, encuesta realizada dentro de la investigación de campo llevada a cabo en la ciudad de Lima, distrito La Molina, 2015.

Tabla 4. Respuesta a la pregunta de encuesta: ¿Ha recibido información de la municipalidad sobre la importancia de reciclar?



Fuente: Elaboración propia, encuesta realizada dentro de la investigación de campo llevada a cabo en la ciudad de Lima, distrito La Molina, 2015.

En esta misma línea, hay un estudio y encuesta de Ruiz (2017), el cual está referido al conocimiento del sistema tributario municipal y al uso que se le da al dinero de los arbitrios municipales. Esto teniendo en cuenta que cuando se habla de estos arbitrios se hace referencia a las tasas que se pagan por la prestación del servicio de limpieza pública (recolección de residuo sólidos y barrido de calles), parques y jardines y el servicio de serenazgo (seguridad

ciudadana). La encuesta la realizó en uno de los distritos de Lima a 298 personas, dando como resultado que un 48% piensa que el dinero de un arbitrio municipal es para el pago del personal, mientras que solo un 27% conoce lo que encierra el pago de un arbitrio municipal (limpieza pública, áreas verdes y servicio de seguridad ciudadana). En general, en ambas encuestas mencionadas se resalta el desconocimiento y la falta de información, las cuales agravan los problemas de concientización, participación y los problemas de déficit económico que tiene las municipalidades por la poca recaudación de los arbitrios de limpieza pública.

Hasta aquí, se trató la participación ciudadana como ciudadanos individuos y se continúa con la participación ciudadana como sociedad civil organizada. En esa nueva relación Estado-sociedad civil planteada por el neoliberalismo, surgieron nuevas organizaciones que en base a su participación, iniciativas y demandas fueron influyendo para que se adopten una serie de políticas oportunas y pertinentes (Tomasini y Armijo, 2002). De esa forma, Bolívar refiere se involucran en problemas que antes eran de interés solo de los afectados ya que no eran considerados públicos, pero a causa de su participación logran que del ámbito privado trascienda al público, para ser posteriormente considerado como un tema de interés social o político en beneficio de la sociedad (Bolívar *et al.*, 1997: 68). En esos términos, la participación de la sociedad civil puede abogar ante el Estado actuando como impulsor del progreso social y representar a los distintos intereses de la población, sobre todo cuando se trata de grupos vulnerables (COEECI, 2015).

Un ejemplo de ello, se dio en el sector de los recicladores, que a pesar de su importancia ambiental fue ignorado, discriminado y hasta prohibido, aun, cuando a través de su labor reduce costos de recolección y evita que los residuos reciclables terminen enterrados en los rellenos sanitarios o en los botaderos. Pese a que esta actividad no sólo ayuda al medio ambiente sino también a las municipalidades, no fue reconocida ni tomada en cuenta ni por el Estado ni por las municipalidades pese a existir leyes que fomentaban su formalización (por ejemplo la Ley de Residuos Sólidos del año 2000). En base a ello, la ONG Ciudad Saludable impulsó la formalización de la actividad de los recicladores o segregadores señalando que su inserción en la gestión integral de los residuos sólidos generaba ventajas ambientales reduciendo los volúmenes de basura, los riesgos de contaminación entre otros (Ruiz, Zela y Pajuelo, 2010; Fioretto, 2014). Es así, que el año 2007 esta ONG conjuntamente con un grupo de recicladores elaboraron un proyecto de ley para legalizar esta actividad, la cual fue aprobada por el Congreso de la República el año 2009 convirtiéndose en la ‘Ley que Regula la Actividad de los Recicladores’ (Fioretto, 2014; Madueño, 2012). Posteriormente, el MINAM toma en cuenta esta iniciativa, resalta la importancia en la mejora de la gestión integral de los residuos sólidos e introduce la inclusión de asociaciones de recicladores dentro de las metas para la obtención de incentivos municipales.

En esa dirección, parece ser que el objetivo integrador e inclusivo de la descentralización no ha logrado cambiar ese aspecto tradicional que refiere Navarro (1998:102) que es la inserción clientelar de los sistemas políticos en donde los de bajos ingresos y los excluidos socialmente no tienen voz, ni capacidad de presión para colaborar con la política social, por ende no son tomados en cuenta. Sin embargo, como refiere el mismo autor, la participación de algunas ONGs han creado oportunidades para cambiar esos aspectos, por lo que ahora los grupos

excluidos pueden ser considerados en la toma de decisiones de la política social, de tal forma que reciban servicios o beneficios porque les corresponde y no por pertenecer a algún partido político o a determinado grupo social (ibíd.).

Por otro lado, como se verá, la participación ciudadana también puede tener efectos negativos o ser controversial, ya que no siempre mayor participación es mejor. Bajo este paradigma de mayor participación pueden darse situaciones que al no estar bien reguladas o al ser imprecisas, pueden ser usadas de manera abusiva o contraria a los intereses del bien común o al enfoque solidario. Es así, que en la práctica la participación puede basarse en intereses propios, en manipulaciones o simplemente que por desconocimiento o falta de información termine convirtiéndose en un obstáculo. Sobre ello, en una de las entrevistas realizadas a un trabajador de una ONG, señaló que hay casos en que la participación ciudadana no siempre es bien llevada pudiendo caer en abuso, derivando en efectos negativos y presentando trabas para determinados objetivos del Estado como se dio en el caso de una comunidad campesina:

“La construcción de un proyecto de relleno sanitario no se llevó a la práctica aun contando con el respaldo y apoyo económico de la cooperación internacional y cumpliendo con las características necesarias. Las comunidades campesinas haciendo uso de la participación (...) manifestaron no estar de acuerdo con la construcción del relleno ya que según ellos la basura se podía desaparecer quemándola o enterrándola, para lo cual no era necesario la tecnología que ofrecía la cooperación internacional. Por otro lado, también se dieron casos que para acceder a la construcción de los rellenos sanitarios, solicitaron a cambio la construcción de aeropuertos o toreros españoles para sus fiestas patronales” (Alberto Huiman, ONG Perú West).

Desde ese punto de vista, Tanaka (2004: 101) sostiene que mayor participación no significa la solución de los problemas, sino por el contrario muchas veces puede generar mayor tensión. Refiere, que en realidad lo que se necesita son mejores instituciones así como el fortalecimiento institucional y que en el caso de la apertura de espacios participativos sean cuidadosamente diseñados, de tal manera que no se debilite la autoridad o la potestad de las autoridades políticas.

Como se ha visto, el término participación ciudadana está presente tanto en la descentralización, en la gestión de los residuos sólidos domiciliarios, en la política nacional del ambiente, así como en la política de educación ambiental. Dentro de cada una de ellas se resalta su importancia así como el valor de la sensibilización constante. Sin embargo, como se señaló en el capítulo 2, en el contexto de la participación ciudadana bajo el modelo neoliberal, ya había sido caracterizada como una de doble discurso, debido a que por un lado la invoca y por otro lado no la fomenta, no la concientiza o la deja de lado. En general, la participación en sí, parece ser un tema con escaso compromiso real por parte de las autoridades, donde no se impulsa o no se fomenta constantemente o no se controla que efectivamente sea llevada a cabo y por consiguiente, hay un predominio de la escasa participación así como de la carencia de información.

Conclusiones

En los capítulos anteriores se ha analizado el proceso de descentralización por el que atravesó el Estado peruano como consecuencia de las reformas neoliberales que planteaban su reducción, su modernización y el cambio de sus instituciones. Para llevar a cabo esas modificaciones, se aplicó una nueva gestión pública influenciada por las ideas del mundo empresarial a fin de modernizar el Estado con una gestión más eficiente, así como brindar mejores servicios al ciudadano. Al proceso de descentralización se le atribuyo varias bondades que darían solución a los problemas que se presentaban con la centralización tales como: la lentitud y burocracia del ente central, la exclusión política y social, el clientelismo, la poca representatividad de un gobierno distante y cerrado, entre otros. Esta tesis analiza específicamente los efectos del proceso de descentralización en la implementación de las políticas públicas de la gestión ambiental de los residuos sólidos domiciliarios en el Perú en el periodo 2011-2015.

Del análisis realizado, se puede concluir primero, se ha dado la descentralización de la gestión ambiental de los residuos sólidos, sin embargo, hay que destacar que en realidad no representa un cambio muy grande para la función en sí, ya que históricamente se evidencia que esta función pública siempre ha estado descentralizada en manos del nivel municipal aun cuando se dio su redefinición de un tema de salud a uno ambiental como fue señalado en la sección 2.2. Esta función municipal estaba reducida simplemente a la recolección y disposición, pero es recién con su revaloración ambiental del año 2000 con la Ley de Residuos Sólidos que se le incluye a su gestión incentivos, políticas e instrumentos que debían ser ejecutados por el Estado central mediante políticas públicas, la política nacional ambiental, lineamientos o metas ambientales entre otros. De esa forma, esta participación del nivel central ha permitido que la gestión de los residuos oscilen entre políticas centralizadas y descentralizadas, en la que se da mayor presencia del Estado viéndose esa oscilación, ese movimiento de menor Estado central a luego mayor Estado central. De ello, parece ser que el Estado entiende que no sólo es cuestión de descentralizar, dar autonomía y que cada ente descentralizado resuelva su problema. Aun así, se puede señalar que a pesar de la mayor participación del nivel central se observa que tanto el avance de esta gestión y la efectividad de sus políticas siguen todavía siendo débiles.

Segundo, la gestión pública no tiene los efectos que según el debate académico desde una perspectiva teórica la descentralización podría tener, es decir entes más eficientes y con mejor capacidad de respuesta a las demandas de la población. Mas bien, se advierte que las ideas del Estado ágil planteadas tanto por el neoliberalismo y la descentralización, parecen no haber logrado su cometido ya que la gestión ambiental pública a pesar de haber sido ‘modernizada’ continúa siendo burocrática y lenta, permaneciendo enredadas en sus propias ideas ocasionando estancamientos y dificultades en el avance de la gestión los residuos sólidos. Esta situación fue vista en la sección 3.1, en la que por ejemplo se menciona que la duración de los trámites administrativos para la construcción de un relleno sanitario podrían tardar entre 4 a 6 años. Hay

que tener en cuenta que la duración de un gobierno municipal es de 4 años, entonces de darse el caso de que un gobierno municipal pretenda llevar a cabo la construcción de un relleno sanitario posiblemente recibirá respuesta cuando se dé el término de su gestión.

Tercero, los antecedentes permiten indicar que la descentralización de la gestión ambiental de los residuos sólidos ha provocado tres efectos negativos que caracterizan la interacción entre los niveles obstaculizando su gestión. Dentro del primero, como característica común se identifica una marcada sectorialización en la interacción del nivel central, generando descoordinación, desarticulación y contradicciones entre los sectores que participan. Esta situación ha logrado el predominio de una inexistente visión integral y una perspectiva parcializada de cada sector, ocasionando que los organismos involucrados no solo estén desincronizados sino que también tengan ausencia de responsabilidad compartida sobre todo cuando se suscitan problemas al interior de la gestión. Situación que fue posible observar durante las entrevistas mencionadas en la sección 3.1, en donde los distintos sectores se culpan mutuamente sobre aspectos como la carencia de infraestructura de rellenos sanitarios, la larga duración de los trámites administrativos, la disparidad de requisitos, etc.

Estas descoordinaciones internas no permiten la articulación de políticas y por el contrario han ocasionado desorden en su interior conllevando al avance lento de la gestión de estos residuos. Por ejemplo (1) desde el año 2009 el MINAM tiene planes de construir 31 rellenos sanitarios adicionales a los 9 existentes a nivel nacional, sin embargo, recién para el año 2017 se inauguraron los dos primeros; y (2) desde año 2011 se planteó que para el año 2021 se tendría el control del 100% de residuos siendo destinados a los rellenos sanitarios. Como se puede ver estas metas son ambiciosas con ideales, pero en la práctica se ven limitadas debido a la falta de visión integral de los sectores, a las desarticulaciones existentes y a la debilidad institucional del MINAM para hacer cumplir sus metas planteadas.

El segundo efecto negativo está referido al déficit o dificultad económica que presentan las municipalidades. Sin embargo, basándonos en la teoría señalada en el capítulo 1, la descentralización fiscal fortalecería financieramente al ente descentralizado a través de la recaudación de tributos, pero en la práctica se evidencia que esta autonomía financiera no es exitosa y no ha contribuido a su fortalecimiento económico. De esa manera, muchas municipalidades al no tener suficiente recaudación tienen bajos ingresos económicos, situación que ha provocado una gran dependencia por las transferencias que les otorga el Estado, lo cual indica claramente que no tienen una real autonomía tal como se mencionó en la sección 3.1. Así, por ejemplo, se mencionó que el año 2011, el 78% de los gobiernos locales dependían de estas transferencias ya que sus ingresos recaudados solo llegaban a un 14%, mientras que el 2015, la dependencia fue del 51,7% ya que sus ingresos corrientes solo llegaban a un 24.2%. Tomando en cuenta estos aspectos, se desprende la idea y la sensación de que el Estado aún mantiene su carácter centralista, que al encontrarse tan arriba y tan cerrado, no alcanza a percibir los desequilibrios, problemas o limitaciones de sus organismo descentralizados, situación que también queda reflejada en la distribución anual del presupuesto en donde se centraliza el gasto público. De ello, se señaló que para el año 2017 de 142.472 millones soles, el 74.1% del gasto público fue para el gobierno nacional, 15,3% para los gobiernos regionales y 10,6% para los locales.

Debido a los bajos ingresos que presentan muchas municipalidades no es extraño observar que no puedan cumplir de manera eficiente con las funciones encomendadas, haciendo que los servicios de recojo y recolección de residuos terminen siendo de mala calidad o que en el peor de los casos simplemente no se brinde servicio alguno. Esta situación, genera un conflicto que mantiene el círculo vicioso ya que por un lado, la municipalidad deja de brindar un buen servicio y de otro lado, la mala calidad del servicio recibido provoca insatisfacción en el ciudadano quien no tiene o pierde el interés en pagar, ya que no se ve beneficiado con el servicio o simplemente piensa que la municipalidad no cumple con sus obligaciones.

El tercer efecto, está referido al papel activo de la participación ciudadana y de la sociedad civil. Desde la teoría y sobre todo en un modelo descentralizado se dice que es necesario un mayor involucramiento y un papel mas activo de la sociedad civil organizada y de la participación ciudadana. Sin embargo, en el caso del Perú en la práctica, hay una participación débil ya que no se dan las condiciones para una participación verdadera y efectiva ya que la falta del trabajo articulado y de concientización constante por parte del Estado y de las municipalidades han originado una frágil interacción con la ciudadanía. Por ende, no es sorprendente que no exista una participación activa y responsable, más bien se observa que la falta de componentes importantes como una sensibilización continua, la capacitación, educación e información, forman la base del desinterés de la población por participar ya sea separando la basura, reduciendo su generación o realizando el pago de los servicios de recolección de basura. Todos estos aspectos, explican que el ciudadano continúe teniendo una escasa conciencia ambiental ya que por ejemplo como se vio históricamente, desde la época colonial hasta la actualidad subsiste el problema de que el ciudadano desecha la basura en cualquier lugar. Esa falta de información también repercute en la creciente falta de pago del servicio de recojo y recolección de basura, ya que parece ser que el ciudadano desconoce que se trata de un servicio y como tal tiene un costo. Por ejemplo, como se señaló en la sección 3.3, para el año 2011, la falta de pago de este servicio representó un 64,5%, mientras que para el año 2012 fue de 65,22%. Hay que tener en cuenta que este escenario dificulta una respuesta eficiente al problema de la gestión de residuos.

Está claro, que no sólo basta señalar teóricamente o convocar mayor participación ciudadana sino, también hay que motivarla 'constantemente' para lograr a mediano o largo plazo un cambio de actitudes que deriven de una toma de conciencia. Es necesario generar una cultura de 'responsabilidad compartida', de tal modo que se logre una ciudadanía más consciente y comprometida. Mientras ambos niveles no promuevan un cambio de actitudes, seguirá siendo discutible que a futuro se logren mayores transformaciones ya que puede haber una excelente política pública, pero mientras no se consiga involucrar a la población, no van a darse mayores cambios afectándose la calidad de las políticas públicas de los residuos sólidos domiciliarios.

Cuarto, aunque el nivel central señala que la gestión ambiental de estos residuos corresponde a una gestión de un sistema integrado, del análisis es posible aseverar que en la práctica su gestión pública aún no se concreta como una de un sistema integrado ya que presenta la carencia de un trabajo conjunto, de descoordinación y sectorialización que no son características independientes sino están relacionadas unas con otras. De ello, se puede defender que en realidad el problema radica en la falta de integración de políticas, de mecanismos de

coordinación, de objetivos comunes, de estrategias, de prioridades y de soluciones concretas, así como en la falta de planeamiento y de colaboración por parte de los sectores.

Finalmente a fin de hacer unas cuantas reflexiones, se señala que la descentralización de la gestión ambiental de los residuos sólidos se trata de una descentralización débil, en donde se puede concluir que el fondo del problema radica en la falta de interacción y articulación de ambos niveles así como en la marcada sectorialización existente al interior del nivel central. Sin embargo, esto no quiere decir que no hay ningún efecto positivo de la descentralización ya que en esa oscilación del nivel central con el nivel descentralizado, es importante destacar que el MINAM está tratando de mejorar o estimular la gestión de los residuos sólidos domiciliarios asumiendo un papel más activo mediante incentivos, los cuales han logrado ciertos avances como los mencionados en la sección 3.2. Por ejemplo en el año 2009, a nivel nacional solo 88 municipalidades tenían un plan de manejo mientras que para el año 2011, cuando hay mayor presencia del MINAM, 159 municipalidades contaban con el plan de manejo (instrumento de gestión). Así mismo, en el caso del SIGERSOL el cual está referido a la información de la gestión y manejo de los residuos para el año 2010, de los 1833 distritos a nivel nacional sólo 251 distritos habían reportado información, mientras que para el año 2011, informaron 447. Para el año 2012, informaron 664 y para el año 2013, 666 municipalidades. Sin desmerecer el avance realizado por el MINAM, se insiste que sería más efectivo para el avance de la gestión de estos residuos, que sus políticas estén dirigidas primero a resolver los ‘problemas trascendentales de fondo’ (burocracia, sectorialización, desarticulación, así como los problemas de presupuesto de las municipalidades) y que como ente rector promueva sinergias entre sus sectores para que posteriormente sus metas trazadas no queden como ideales sino factibles de llevarlas a la práctica.

Así mismo, se resalta que mayor descentralización o autonomía, no significa que necesariamente sea mejor o suficiente, sino que es necesario que exista un balance así como una mayor interacción entre el nivel central y descentralizado, ya que los subgobiernos por si mismos no pueden solucionar los obstáculos que vienen desde arriba. Por ello, no sólo es cuestión de descentralizar y dar autonomía y que cada quien resuelva su problema, sino, que de todas maneras se requiere de la presencia del Estado y de su acción gubernamental pero como un ente rector, con liderazgo, integrador, regulador, coordinador y organizador que lleve a cabo una verdadera articulación vertical y horizontal que permita resolver los problemas que se presentan en su interior a fin de lograr un trabajo conjunto. Esto teniendo en cuenta, que si una política pública se da sólo desde el nivel central no va a tener mayores efectos sin el apoyo del nivel municipal y de la población. Es por ello, que se enfatiza que ambos niveles necesitan estar relacionados, y que compartan una visión integral con objetivos comunes, donde ambos se motiven mutuamente sin dejar de lado la participación de la ciudadanía.

Bibliografía

Acuña, C., Smith, W., y Wolfson, L. (1996). ‘La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales’, *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N°141, pp. 355–389.

Adrianzen, A. (2003). ‘La descentralización en el Perú’, en: CARRIÓN, F. (ed.), *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina* (pp. 221-242). Quito: FLACSO.

Aghón, G. y Cortés, P. (1998). ‘Descentralización y gobiernos municipales en América Latina’, en: R. Jordan y D. Simioni (comps.), *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la gestión urbana* (pp. 69-106). Santiago de Chile: CEPAL

Aguilar, F. (2014). ‘*La Nueva Gobernanza pública*’, Catedra, Universidad del Turabo, 25 de marzo 2014, http://ut.suagm.edu/sites/default/files/uploads/Centro-Gobernanza/CATEDRAL_ANUAL/La-Nueva-Gobernanza-Publica.PR.UT.pdf

Aldana, M.(2016). *Marco legal de la participación ciudadana en la gestión ambiental: Aportes para la vigilancia indígena*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales-DAR.

Alegre, A. y Lapeña, I. (2002). *Diagnóstico de gestión ambiental Municipalidad Metropolitana de Lima*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Álvarez, L. (2004). *La sociedad civil en la ciudad de México: actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Andaluz, C. (2013). *Manual de derecho ambiental*. Lima: Editora y librería jurídica Grijley, 4ta edición.

Anderson, P. (2003): ‘Neoliberalismo: un balance provisorio’, en Sader, E. y Gentili, P. (comp.), *La trama del neoliberalismo: Mercado, crisis y exclusión social* (pp. 25-28). Buenos aires: CLACSO, 2ª edición.

Andia, J. (2010). *Manual de derecho ambiental*. Lima: Centro de Investigación y Capacitación Empresarial.

Araoz, M. y Urrunaga, R. (1996). *Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central*, Documento de trabajo Núm. 25, Universidad del Pacífico, Centro de investigación.

Archila, M. (2006). ‘Los movimientos sociales y las paradojas de la democracia en Colombia’, en: *Revista Controversia*, N° 186, pp. 9-32.

- Ártica, N.; Mendoza, G.; Pino, M.; Ramírez, R. y Sano, J. (2010).** *Sector medioambiental en el Perú: marco regulatorio, actores y oportunidades de negocio*. Lima: Universidad ESAN.
- Attili, A. (2004).** ‘Ciudadanía, sociedad civil y la redefinición de los espacios públicos’, en: *Revista de estudios políticos (Nueva Época)*, N° 126, pp. 131-150.
- Azpur, J.; Ballón, E.; Chirinos, L.; Baca, E. y Távara, G. (2006).** *La descentralización en el Perú: Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Lima: Cuadernos Descentralistas N° 18.
- Balbo, M. (2003).** ‘Ciudad y descentralización: la gestión urbana descentralizada’, en: M. Balbo; D. Simioni y R. Jordan (comps.), *La ciudad inclusiva* (pp. 59-80). Santiago de Chile. CEPAL.
- Ballón, E. (2009).** ‘Participación y poder. Una reflexión general’, *Perú hoy: Luces y sombras del poder*, N° 16, 73-92.
- Ballón, E.; Viale, C.; Monge, C.; Patzy, F y De la Puente, L. (2017).** *La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina*. Natural Resource Governance Institute.
- Banco Mundial (2007).** *Análisis ambiental del Perú: retos para un desarrollo sostenible*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2018).** *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. Washington, DC.: Banco Mundial.
- Barreto, E. y Bobadilla, P. (2001).** ‘De la confrontación a la colaboración: Estado y ONG, 1970-2000’, *Debates en Sociología*, N° 25-26, 345-371.
- Bartolomé, I. (2006).** ‘Consecuencias de la sobrecarga del Estado y la globalización en la concepción del Estado de bienestar: Hacia un régimen de prestaciones sociales condicionadas’, en: *Papers Revista de Sociología*, N° 81, pp. 119-129.
- Blume, E. (2003).** ‘La descentralización en la Constitución del Perú’, en: D. García Belaunde (coord.), *Ponencias peruanas al VIII Congreso iberoamericano al derecho constitucional: Sevilla, 3, 4 y 5 de diciembre de 2003*, (pp. 11-49). Lima: Editora Jurídica Grijley.
- Blume, C. (2010).** ‘La reforma del Estado: otra aproximación’, en: Adrianzen, A.; Alegría, C.; Anderson, J.; Arias, L.; Ballon, E.; Barrantes, R.; Cabieses, H.; Diez, A.; Fairlie, A.; Janto, C.; Landa, C.; Lopez, S.; Rozas, W.; Rubio, M.; Rumrill, R.; Saradon, J.; y Ugarte, M., *El Estado en debate: múltiples miradas* (pp. 79-102). Lima: PNUD.
- Boisier, S. (1983).** Un difícil equilibrio: Centralización y descentralización en planificación regional. *Revista de Estudios regionales*, N° 11, pp. 157-198.
- Boisier, S. (1990).** *La descentralización: un tema difuso y confuso*. Santiago de Chile: ILPES.
- Boisier, S. (2004).** ‘Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente’, en: *Revista EURE*, Vol. 30, N° 90, pp. 27-40.

Bolaños, K. (2012). *Programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios*. Lima: Ministerio del Ambiente, https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/manuales/MINAM_segrecacion_fuente.pdf

Bolívar, I.; Posada, A. y Segura, R. (1997). ‘El papel de las ONG en la sociedad civil: La construcción de lo público’, *Controversia*, N° 170, pp. 57-97.

Borja, J. (1987). ‘Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del estado’, en: Borja, J; Valdés, T; Pozo, H, y Morales, E., *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local* (pp. 23-257). Santiago de Chile: FLACSO

Borja, J. (2007). ‘Descentralización. Una cuestión de método’, en: C. ACUÑA (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp.239-258). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

Burga, J. (2010). ‘Un balance panorámico del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2010)’, en: *Revista Polítai de Ciencia Política*, Vol. 1, N° 1, pp. 24-31.

Burki, S; Perry, G. y Dillinger, W. (1999). *Más allá del centro: la descentralización del estado*. Washington, D.C: Banco Mundial.

Bustad, E. y Glimeus, L. (2011). *Evaluating Fiscal Decentralization in Peru*. Master Thesis, Department of Economics, Lund University.

Bustíos, C. (2004). *Cuatrocientos años de la salud pública en el Perú*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Bustíos, C. (2013). *La salud ambiental en la historia de la salud pública peruana: 1535-2005*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Cabrero, E. (1997). *Del administrador al gerente público: Un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*. México, D.F: Instituto Nacional de Administración Pública.

Carballo, L. (2003). ‘Los nuevos desafíos para la gestión del desarrollo local’, en: *Revista Millcayac. Anuario de Ciencias Políticas y Sociales*, Año 1, N° 1, pp. 83-128.

Carrera, A. (2007). ‘Autonomía fiscal municipal en un marco de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales’, en: Montemayor, M; Bijarro, F y Estrada, P. (comp.), *Políticas y gestión pública para el estudio municipal: óptica académica* (pp. 124-140).

Carrión, F. (2002). La descentralización en América Latina. Una perspectiva comparada, en: S. Villena (Ed.), *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe* (pp. 118-131). San José: FLACSO y Nueva Sociedad.

Carrión, F. (ed.) (2003). *Procesos de descentralización en la comunidad Andina*. Quito: FLACSO.

Carrión, J.; Zarate, P. y Zechmeister, E. (2015). *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Carrión, F. (2017). ‘La descentralización desde el gobierno intermedio’, en: Enríquez, F. (ed.), *Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional* (pp. 75-92). Quito: Ediciones Abya-Yala.

Casas, C. (2012). *Avances de la Reforma y Modernización del Estado en el Perú*. Lima: Secretaría de Gestión Pública - PCM.

CEPAL (2016). *Evaluaciones del desempeño ambiental. Perú 2016: aspectos destacados y recomendaciones*. Santiago de Chile: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

Cevasco, J. (2007). ‘El proceso de descentralización en el Perú. Análisis y reflexiones’, en: *Gobernabilidad Revista de Sociedad y Estado*, Vol. 3, N° 1, pp. 47-66.

Chávez, C. (2005). ‘Sociedad civil y tercer sector en la discusión del segundo circuito de la política’, en: B. Arditi (ed.), *Democracia post-liberal?: El espacio político de las asociaciones* (pp.45-68). México: Anthropos Editorial.

Checa, E. (2004). ‘Reseña de El Estado anómico: Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina de Peter Waldmann’, en: *Revista América Latina Hoy*, N° 37, pp. 171-173.

Chirinos, Luis. (2003). *La estructura de oportunidades de la participación ciudadana en los Gobiernos Locales*. Lima: Asociación de Comunidades Sociales Calandria

Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI). (2015). *Contribución de la cooperación internacional y de la sociedad civil al desarrollo del Perú*. Lima: COEECI.

Cohen, J. y Arato, A. (1992). *Civil Society and Political Theory*. Massachusetts: MIT Press.

Contreras, C. (2000). *Centralismo y descentralismo en la historia del Perú independiente*, Occasional Paper Núm. 4, The Japan Center Area Studies.

Contreras, C. (2002). *El centralismo peruano en su perspectiva histórica*, Documento de Trabajo Núm. 127, Instituto de Estudios Peruanos.

Couffignal, G. (2001). ‘La descentralización: Una idea nueva en América Latina’, en: FRANCO, R. (ed.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia* (pp. 238-243). México, DF: Siglo XXI.

Cruzado, E.; Alza, A.; Prieto, T. y Alza, C. (20013). ‘Ambiente de presión: el caso de la creación de Ministerio del Ambiente en el Perú (2007)’, en: C. Alza Barco (comp.), *Aprender de la Experiencia: Ocho estudios de caso para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública* (pp. 93-118). Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

Dagnino, E.; Olvera, A. y Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE, CIESAS y Universidad Veracruzana.

Danos, J. (2003). ‘La reforma administrativa en el Perú’, en; *Revista de Derecho & Sociedad*, N° 21, pp. 252-264.

De la puente, J. (2004). ‘La sociedad civil y un buen gobierno’, en: Colectivo Ciudadanos por un Buen Gobierno (comps.), *Los nudos críticos de la gobernabilidad: propuestas para un buen gobierno* (pp. 75-95). Lima: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

De Mattos, C. (1989). ‘Falsas expectativas ante la descentralización: localistas y neoliberales en contradicción’, *Nueva Sociedad* N° 104, 118-126.

Delgado, A. (2008). ‘Las municipalidades en el cuadro estatal de distribución de competencias medio ambientales’, en: *Revista de Derecho Administrativo*, N° 6, pp. 260-279.

Diamond, L. (1997). ‘Repensar la Sociedad Civil’, en: *Revista Metapolítica*, Vol. 1, N° 2, pp. 183 -198.

Díaz, J. (2007). *Participación Ciudadana en los Procesos de Descentralización en el Perú*. Lima: INWENT.

Díaz, J.; Arana, M.; Torres, J. y Patrucco, S. (2016). *Historia ambiental del Perú. Siglos XVIII y XIX*. Lima: Ministerio del Ambiente.

Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA). (2004). *Marco institucional de los residuos sólidos en el Perú*. Lima: DIGESA.

Elguera, L. (2007). ‘Estructura jurídica y autonomía en los procesos de la descentralización’, en: *Gobernabilidad Revista de Sociedad y Estado*, Vol. 3 N°1, pp. 85-98.

Enríquez, F. (ed.) (2017). *Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

Escobar, A. (2004). ‘Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación estado y sociedad civil en América Latina en la última década’, en: *Revista Austral de Ciencias Sociales*, N° 8, pp. 97-108.

Esponda, C. (2015). ‘La participación ciudadana y su vinculación con la administración pública a través de la planeación participativa en México: ¿participar para qué y por qué?’, en: *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 10-13 noviembre 2015, CLAD, Lima.

Etcheverry, C. (2008). ‘Sociedad civil y participación ciudadana: cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones’, *Interações, Campo Grande*, Vol. 9, N° 2, 181-188.

Ezcurra, A (1998). ‘Globalización, neoliberalismo y sociedad civil: Algunos desafíos para los movimientos sociales y populares latinoamericanos’, *Educação e filosofia*, Vol. 12, N° 23, pp. 89-127.

Fair, H. (2008). ‘El sistema global Neoliberal’, en: *Revista POLIS*, Vol. 7, N° 21, pp. 229-263.

Falen, J. (2016): ‘Faltan 132 rellenos sanitarios para cubrir demanda en el país’, *El Comercio*, Lima, 16 de septiembre de 2016.

Feenstra, R. (2010). ‘El concepto de Sociedad Civil en la Obra de John Keane’, en: *Argumentos-Revista de Filosofía*, Año 2, N° 3, pp.115-123.

Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión Pública, N°12.

Finot, I. (2003). *Descentralización en América Latina: Como hacer viable el desarrollo local*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión Pública, N° 38.

Finot, I. (2005). ‘Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local’, en: *Revista CEPAL*, N°86, pp. 29-46.

Finot, I. (2007). ‘Los procesos de descentralización en América Latina’, *Investigaciones regionales*, N°10, 173-205.

Fioretto, C. (2014). *Políticas y normativas de inclusión de clasificadores en América Latina: La inclusión de los clasificadores en la gestión de los residuos sólidos en Brasil, Colombia y Perú*. Montevideo: Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR).

Fischer, K. y Plehwe, D.(2015). ‘La formación de la sociedad civil neoliberal en América Latina: redes de think tanks e intelectuales de la nueva derecha’, en: H. Ramírez (org.), *O neoliberalismo sul-americano em clave transnacional: enraizamento, apogeu e crise* (pp. 58-78). Brasil: Editora Oikos Ltda.

Foy, P. (2013). ‘Estimativas y prospectivas sobre el sistema jurídico ambiental peruano post-Río + 20’, en: *Revista Derecho PUCP*, N° 70, pp. 25-44.

Franco, R. (1996). ‘Los paradigmas de la política social en América Latina’, en: *Revista de la CEPAL*, N° 58, pp. 9- 22.

Furlan, J. L. (2012). *Reforma del Estado, descentralización y gobernabilidad local en Iberoamérica*. Córdoba, Argentina: Centro Latinoamericano de Estudios Locales.

Gallichio, E. y Camejo, A. (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina: Nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo: Centro latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

Garretón, M. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago de Chile: CLACSO.

Gobierno de Perú, Contraloría General de la Republica (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Imprenta Tarea Asociación Gráfica Educativa.

Gobierno de Perú, Ministerio del Ambiente (2010). *Informe anual de Residuos Sólidos Municipales y no Municipales en el Perú: Gestión 2009*.

Gobierno de Perú, Ministerio del Ambiente (2010). *El Perú y el Cambio Climático: Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2010.*

Gobierno de Perú, Ministerio del Ambiente (2012). *Cuarto informe nacional de Residuos Sólidos Municipales y no Municipales en el Perú: Gestión 2010-2011.*

Gobierno de Perú, Ministerio del Ambiente (2014). *Sexto informe nacional de residuos sólidos de la gestión del ámbito municipal y no municipal 2013.*

Gobierno de Perú, Ministerio del Ambiente (2016). *Historia ambiental del Perú. Siglos XVIII y XIX.* Lima: MINAM.

Gobierno de Perú, Poder Legislativo (2000). *Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos.* Diario Oficial El Peruano (21.07.2000).

Gobierno de Perú, Poder Legislativo (2005). *Ley N° 28611, Ley General Del Ambiente,* Diario Oficial El Peruano (15.10.2005).

Gonzales de Olarte, E.; Pinzás, T. y Trivelli. C. (1994). *Descentralización fiscal y regionalización en el Perú,* Documento de trabajo N° 69, Instituto de Estudios Peruanos.

Gonzales de Olearte, E. (2003). *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú.* Lima: Cuadernos PNUD.

Gonzales de Olarte, E. (2007). ‘La economía política peruana de la era neoliberal 1990-2006’, en: Yusuke Murakami (ed.), *Después del Consenso de Washington: dinámica de cambios político-económicos y administración de recursos naturales en los países andinos* (pp.11-37). Kyoto: Center for Integrated Area Studies, Kyoto University.

Gonzales de Olearte, E. (2014). *Perversidades de la descentralización.* Lima: *Temas de descentralización y regionalización para el desarrollo humano y territorial,* www.blog.pucp.edu.pe/blog/descentralizacion/2014/06/03/perversidades-de-la-descentralizaci-n/

Guerra, C. (1997). *Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile.* México, Cuernavaca: UNAM, Centro regional de investigaciones multidisciplinarias.

Henríquez, O. y Morales, M. (2009). *Guía Metodológica para la formulación de políticas públicas regionales.* Chile: SUBDERE.

Huber, Ludwig (ed.) (2003). *Centralismo y descentralización en Ayacucho.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Iguíñiz, J. y Barrantes R. (2004). *La investigación económica y social en el Perú: Balance 1999-2003 y prioridades para el futuro.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (2008). *Estadísticas Municipales 2008: Primeros resultados.* Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (2010). *Perú: Anuario de Estadísticas Ambientales 2010*. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (2011). *Estadísticas Municipales 2010*. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (2015). *Perú: Anuario de Estadísticas Ambientales 2015*. Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (2015). *Día mundial de la población: 11 de julio*. Lima, www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1251/Libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (2016). *El Perú tiene una población de 31 millones 488 mil 625 habitantes*. Lima, www.inei.gob.pe/prensa/noticias/el-peru-tiene-una-poblacion-de-31-millones-488-mil-625-habitantes-9196

Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (2017). *Estadísticas Municipales 2016*. Lima: INEI.

Jacobi, P. (2003). 'Participación de la ciudadanía y fortalecimiento de su intervención activa en la lucha contra la contaminación atmosférica en América Latina', en: D. Simioni (comp.), *Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana* (pp.67-89). Santiago de Chile: CEPAL.

Kaza, S.; Yao, L.; Bhada-Tata, P. y Van Woerden, F. (2018). *What a waste 2.0. A global snapshot of solid waste management to 2050*. Washington DC: The World Bank.

Lamadrid, A. (2011). *Derecho ambiental contemporáneo. Crisis y desafío*. Lima: Ediciones legales.

Lanegra, I. (2008). *El (ausente) Estado ambiental*. Lima: Consultores para Decisiones Estratégicas.

Lanegra, I. (2014). 'Institucionalidad Ambiental Peruana', en: Damonte, G. y Vila, G. (ed.), *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: Una aproximación desde las ciencias sociales* (pp. 29-46). Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Larrañaga, O. (1996). *Descentralización y equidad: El caso de los servicios sociales en Chile. Cuadernos de Economía*, N°100, pp.345-365.

Lechner, N. (1994). 'La (problemática) invocación de la sociedad civil', *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, Vol.3, N° 5, pp.131-144.

Loaiza, L. (2001). *Consecuencias políticas de la descentralización*. Mérida (Venezuela): Repositorio de la Universidad de Los Andes, <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/17518>

López, S. (2010). 'Estado y ciudadanía en el Perú', en: Adrianzen, A.; Alegría, C.; Anderson, J.; Arias, L.; Ballon, E.; Barrantes, R.; Blume, C.; Cabieses, H.; Diez, A.; Fairlie, A.; Janto, C.;

Landa, C.; Rozas, W.; Rubio, M.; Rumrill, R.; Saradon, J.; y Ugarte, M., *El Estado en debate: múltiples miradas* (pp. 33-75). Lima: PNUD.

Lossio, J. (2002). *Acequias y gallinazos: Salud ambiental en Lima del siglo XIX*. Lima.: IEP Ediciones.

Madueño, D. (2012). *El proceso de formalización de los recicladores y la reproducción de las condiciones de desigualdad en la microempresa Fuerza Emprendedora Lima Norte (FELN)*, Documento de trabajo Núm. 172, Instituto de Estudios Peruanos.

Martínez, R. y Soto, E. (2012). ‘El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina’, en: *Revista Política y Cultura*, N° 37, pp.35-64.

Mattos, C. (1990). ‘La descentralización ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?’, *Cuadernos de Economía*, Vol. 10, N° 14, pp. 173-194.

Mejía, C. Y Atanasio, O. (2008). *Descentralización en América Latina: Estudios de caso*, Documento de trabajo Núm. 30, Instituto de Estudios Fiscales.

Méndez, M. (2000). *Neoliberalismo y Democracia en América Latina: ¿Recuperación de la “gobernancia” y pérdida de los niveles de “gobernabilidad”?*. Buenos Aires, <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2000/MendezParnes.PDF>

Molina, R. (2013). ‘Diez años de descentralización en el Perú: balance y perspectiva’ en: A. Manrique Linares (ed.), *Cátedra Arequipa: Diez Años de Descentralización en el Perú: Balance y Perspectivas* (pp. 53-77). Arequipa: Adrus D&L Editores.

Molina, G. y Licha, I. (2005). *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar*, Documento de trabajo Núm. 58, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Monroe, J. (2006). ‘Condiciones históricas y sentidos de la cuestión territorial en el Perú’, en: D. Restrepo (ed.), *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo* (pp. 515-560). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Facultad de Ciencias Económicas)

Morón, E. Y Sanborn, C. (2007). *Los desafíos del policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego*, Documento de trabajo Núm. 77, Centro de investigación de la Universidad del Pacífico.

Muriel, R. (2006). ‘La Gestión Ambiental’, *Idea Sostenible*, Año 3, N° 13, 1-8.

Navarro, J. (1998). Las ONGs y la prestación de servicios sociales en América Latina: el aprendizaje ha comenzado, en: Cunillgran, N. y Bresser, L. (comp.), *Lo Público no estatal en la reforma del Estado* (pp. 95-114). Buenos Aires: Editorial Paidós Ibérica.

Olvera, A. (2000). *Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico*, Documentos de discusión sobre el tercer sector Núm. 8, Colegio Mexiquense.

Orihuela, J. (2018). *Un análisis de la eficiencia de la gestión municipal de residuos sólidos en el Perú y sus determinantes*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Ortiz, M. (2014). ‘El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal’, en: *Sociológica*, Vol. 29, N° 83, pp.165-200.

Palma, E. y Rufian, D. (1989). *Las nociones de centralización y descentralización*. Santiago de Chile: ILPES.

Panfichi, A y Muñoz, P. (2001). ‘Sociedad civil y gobernabilidad democrática en los andes y el cono sur: una visión panorámica al filo del siglo XXI’, *Debates en Sociología*, N° 25-26, 91-117.

Pening, J. (2003). ‘El modelo de Descentralización en Colombia’, en: *Revista Con-texto de Derecho y Economía*, N° 16, pp. 6-24.

Peñaranda, C. (2016). ‘Regiones más pobres tendrán similar presupuesto que regiones de menor pobreza’ en: *Revista de la Cámara de Comercio de Lima*, N° 742, pp. 6-8.

Pinilla, D.; Jiménez, J. y Montero, R. (2015). ‘La descentralización fiscal en américa latina: Balance de un proceso’, en: *Revista de Economía Institucional*, Vol. 17, N° 33, pp. 133-160.

Pliscoff, C. (2015). *Descentralización y Dirección Pública*. Santiago de Chile: Dirección Nacional de Servicio Civil, Ministerio de Hacienda.

Portantiero, J. (1989). ‘La múltiple transformación del Estado latinoamericano’, *Nueva Sociedad*, N°104, 88-94.

Portocarrero, F.; Sanborn, C.; Cueva, H. y Millán, A. (2002). *Más allá del individualismo. El tercer sector en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Prats, J. (2004). ‘Globalización, democracia y desarrollo: la revalorización de lo local’, en: Consejería de gobernación junta de Andalucía (ed.), *Estrategia regional y gobernanza territorial: la gestión de redes de ciudades* (pp.83-132). Sevilla: Junta de Andalucía.

Puello-Socarrás, J. (2013). ‘Ocho tesis sobre el Neoliberalismo (1973-2013)’ en: H. Ramírez (org.), *O neoliberalismo sul-americano em clave transnacional: enraizamento, apogeu e crise* (pp. 13-57). Brasil: Editora Oikos Ltda.

Puello-Socarras, J. (2015). ‘Neoliberalismo, antineoliberalismo, nuevo Neoliberalismo: Episodios y trayectorias Económico-políticas suramericanas (1973-2015)’, en: L. Rojas Villagra (coord.), *Neoliberalismo en américa latina: Crisis, tendencias y alternativas* (pp.19-42). Buenos Aires: CLACSO.

Quiñones, P. (2012). ‘Una mirada al proceso de descentralización tras el primer año de gobierno de Ollanta Humala’, en: *Revista Argumentos*, año 6, N° 3, pp. 36-45.

Remy, M. (2008). ‘Balance de la participación ciudadana en el marco de la descentralización’, en: *Foros de debate participa Perú: Red nacional de promotores de la participación ciudadana*, pp. 7-22.

Remy, M. (2011). *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados. Cuadernos Descentralistas N° 28*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Republica del Perú, Poder Ejecutivo (1992). Decreto Ley N° 25988, *Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y de Eliminación de Privilegios y Sobrecostos*. Diario Oficial El Peruano (24.12.1992).

Restrepo, D. (1998). ‘Eslabones y precipicios entre participación y democracia’, en: *Revista Cuadernos de Economía*, Vol.17, N° 28, pp. 117-147.

Restrepo, D. (2001). ‘Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista’, en: *Revista de Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. III, N° 9, pp. 93-126.

Restrepo, D. (2003). *La falacia Neoliberal: Críticas y alternativas*. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda.

Restrepo, D. (2006). *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Facultad de Ciencias Económicas).

Restrepo, D y Agudelo, R. (2011). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Lecciones aprendidas. <http://cebem.org/cmsfiles/publicaciones/RIGyDescAL2011.pdf>

Restrepo, D. (2012). ‘Descentralización para la equidad’, en: *Revista de Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. XII, N° 40, pp. 793-821.

Ríos, M. (2015). *La Emergencia de la Sociedad Civil en América Latina*. Austria: Saskab. Revista de discusiones filosóficas desde acá, cuaderno 9, 2015, www.ideazinstitute.com/sp/CUADERNO9/C91.pdf

Rodríguez, M.; Espinoza, G. y Wilk, D. (ed.) (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ruiz, A; Zela, C; Pajuelo, M; Roldán, P y Rodríguez, J. (2009). *Desde la basura, Cambiando mentes y corazones*. Lima: Ciudad Saludable.

Ruiz, J. (2017). ‘La cultura tributaria y la gestión municipal’, *Quiipu Kamayoc*, Vol. 25, N° 48, pp. 49-60.

Serra, L. (2007). *La participación ciudadana a nivel municipal en Nicaragua*. Managua: Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local (RNDDL).

Serrano, E. (1999). ‘Modernidad y sociedad civil’, en: A. OLVERA (comp.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad* (pp. 55-81). México: El Colegio de México, centro de estudios sociológicos.

Sol, R. (2012). *El Desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho. Avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos*. San José: FLACSO.

Smith, W. (1993). ‘Reestructuración neoliberal y escenarios políticos en América Latina’, *Nueva Sociedad*, N° 126, 25-39.

- Tanaka, M. (2004).** ‘Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano’, en: Kornblith, M.; Mayorga, R.; Pachano, S.; Tanaka, M.; Ungar, E. y Arévalo, C., *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio* (pp. 93-112). Lima, IDEA.
- Tello, D. (2010),** ‘Descentralización y desarrollo económico local en el Perú: conceptos y realidades’, en: *Revista Política de Ciencia Política*, Vol. 1, N° 1, pp. 42-52.
- Tomassini, L. (2001).** ‘Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina’, en F. Carrillo (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe* (pp. 45-74). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- TomassinI, L y Armijo, M. (2002).** *Reforma y modernización del Estado: experiencias y desafíos*. Santiago de Chile.: Lom ediciones.
- Ugarte, M.; Arguedas, C y Fosca, C. (2005).** *Apuntes para apoyar el proceso de descentralización*. Lima: Fundación Konrad Adenauer.
- Ugarte, M. (2010).** ‘Reforma administrativa del Estado: una administración pública inclusiva’, en: Adrianzen, A.; Alegría, C.; Anderson, J.; Arias, L.; Ballon, E.; Barrantes, R; Blume, C.; Cabieses, H.; Diez, A.; Fairlie, A.; Janto, C.; Landa, C.; Rozas, W.; Rubio, M.; Rumrill, R. y Saradon, J., *El Estado en debate: múltiples miradas* (pp.103-120). Lima: PNUD.
- Valdez, W. (2013).** ‘Marco institucional para la gestión ambiental en el Perú’, en: *Revista Derecho PUCP*, N° 70, pp. 45-62.
- Valencia, F. (2015).** ‘Sobre el derecho administrativo ambiental peruano: Tour d’Horizon. Otrosi digo: el derecho ambiental es autónomo del derecho administrativo’, en: *Revista de Derecho Administrativo*, N° 15, pp. 149-180.
- Valenzuela, J. (1997).** ‘Cinco dimensiones del modelo neoliberal’, en: *Revista Política y Cultura*, N° 8, pp. 9-38.
- Vargas, J. (2007).** ‘Liberalismo, neoliberalismo, postneoliberalismo’, en: *Revista Mad*, N° 17, pp. 66-89.
- Vega, J. (2008).** *Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú*, Documento de trabajo N° 266, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Veliz, C. (1984).** *La tradición centralista en América Latina*. Madrid: Editorial Ariel.
- Villanueva, C. (2013).** ‘Balance para discutir la descentralización’, en: A. Manrique Linares (ed.), *Cátedra Arequipa: Diez Años de Descentralización en el Perú: Balance y Perspectivas* (pp. 79-99). Arequipa: Adrus D&L Editores.
- Von Haldenwang, C. (1990).** ‘Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina’, *EURE*, Vol. XVII, N° 50, pp. 61-77.

Anexos

Anexo 1. Listado de entrevistas

Entrevistas realizadas en la ciudad de Lima a distintos actores claves del nivel central, municipal, representantes de las ONG y expertos.

Alegre, Ada. Especialista en temas de gestión ambiental. Entrevistada el 02-07-2015

Alegre, Marco. Especialista en residuos sólidos. Director Ejecutivo del Grupo GEA desarrollo sustentable. Entrevistado el 13-07-2015.

Bolaños, Karla. Especialista Ambiental. Coordinadora responsable del programa segregación en la fuente. Entrevistada el 21-07-2015.

Cárdenas, Richard. Subgerente de limpieza pública y maestranza de la Municipalidad de Villa María del Triunfo. Entrevistado el 16-06-2015.

Castromonte, Rodolfo. Especialista en gestión y manejo de residuos sólidos. Entrevistado el 11-07-2015.

Chichón, Cesar. Responsable del programa de segregación en la fuente de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Entrevistado el 04-08-2015.

Chumbes, Martin. Encargado del área de limpieza pública de la Municipalidad de Miraflores. Entrevistado el 15-07-2015.

Cuadra, Mauricio. Subdirector de supervisión y fiscalización del Organismo de Evaluación y Fiscalización (OEFA). Entrevistado el 14-07-2015

De la Torre, Eduardo. Coordinador del Programa Basura Cero y Pro Reciclador de la ONG Ciudad saludable. Entrevistado el 17-06-2015.

Díaz, Mayra. Gerencia de gestión ambiental y obras públicas de la Municipalidad de La Molina. Entrevistada el 04-06-2015.

Espinoza, Oscar. Director de Gestión Ambiental de la ONG Promoción de desarrollo Sostenible (IPES). Entrevistado el 05-06-2015.

Farfán, Charlie. Subgerente de residuos sólidos y saneamiento ambiental de la Municipalidad de Lince. Entrevistado el 09-06-2015.

Giraldo, Ximena. Trabajadora de la subgerencia de desarrollo ambiental de la Municipalidad de Miraflores. Entrevistada el 03-07-2015.

Guevara, Beder. Responsable de la oficina de supervisión de municipalidades de residuos sólidos de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Entrevistado el 07-08-2015.

Guizado, Miguel. Especialista de la división de educación e información ambiental de la Municipalidad metropolitana de Lima. Entrevistado el 07-08-2015.

Hernández, Javier. Dirección general de gestión ambiental de residuos sólidos del Ministerio del Ambiente (MINAM). Entrevistado el 05-06-2015.

Huiman, Alberto. Gerente general de la ONG Perú Waste. Entrevistado el 3-10-2016.

Mucha, Jorge. Especialista en segregación de residuos sólidos del Ministerio del Ambiente (MINAM). Entrevistado el 22-06-2015.

Nieto, Edgar. Especialista de la dirección de saneamiento básico de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA). Entrevistado el 30-07-2015.

Paurinotto, Jorge. Subgerente de operaciones de servicios a la ciudad y gestión ambiental de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Entrevistado el 04-08-2015.

Romero, Martin. Especialista en monitoreo de residuos sólidos. Dirección General de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente (MINAM). Entrevistado el 25-06-2015.

Sandoval, Leandro. Consultor de residuos sólidos. Director ejecutivo de la ONG Organización para el Desarrollo Sostenible (ODS). Entrevistado el 25-06-2015.

Sotomayor, Arístides. Docente de la Universidad de Lima del Centro de estudios ambientales. Entrevistado el 15-06-2015.

Tazza, Milagros. Especialista en promoción y capacitación en la Gestión de Educación, Cultura y Ciudadanía Ambiental del Ministerio del Ambiente (MINAM). Entrevistada el 03-07-2015.

Villavicencio, Enrique. Inspector de servicios públicos Petramás (empresa privada encargada de la recolección, transporte y disposición final de la basura). Entrevistado el 13-06-2015.

Villena, Jorge. Coordinador técnico del programa de desarrollo de sistemas de gestión ambiental de residuos sólidos en zonas prioritarias del Ministerio del Ambiente (MINAM). Entrevistado el 24-07-2015.

Observación Participante

Asistencia al evento sobre reciclaje y reaprovechamiento de residuos denominada la II Feria de Productos Biodegradables y Reciclables-Perú Limpio, desarrollado por el Ministerio del Ambiente conjuntamente con la municipalidad de Lince realizado el 7-06-2015.

Visita al relleno sanitario de Innova ambiental en el distrito de Lurín. Entrevista con el Ingeniero Bacilio, Hjalmar, jefe de la planta de transferencia realizado el 11-08-2015.

Visita a la planta de recuperación y reciclaje de la Municipalidad de La Molina. Programa Eco Recicla. Realizado el 08-08-2015.

Anexo 2. Bolsa “Yo fui botella”



Fuente: Foto de la autora.