



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Acuerda aprobar la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos

ACUERDO GUBERNATIVO No. 111-2005

Guatemala 4 de abril del 2005

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA,

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el Estado, las Municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo económico y tecnológico que prevenga la contaminación del medio ambiente y mantenga el equilibrio ecológico; así como declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación.

CONSIDERANDO

Que el manejo de los desechos debe tener un tratamiento integral en el que se prevenga y reduzca la nocividad, que transforme los modelos actuales de manejo hacia un modelo sostenible, asegurando la puesta en obra de sistemas de gestión optimizada y adaptada de los residuos urbanos comunes, residuos de manejo especial y residuos peligrosos. Por lo anterior, es necesario implementar un plan nacional de coordinación y manejo de los diferentes tipos de desechos en el país, para propiciar las acciones de los distintos entes responsables de su manejo.

POR TANTO

En el ejercicio de las funciones que le confiere el artículo 183 literal e) de la Constitución Política de la República de Guatemala; y con fundamento en el artículo 29°bis de la Ley del Organismo Ejecutivo.

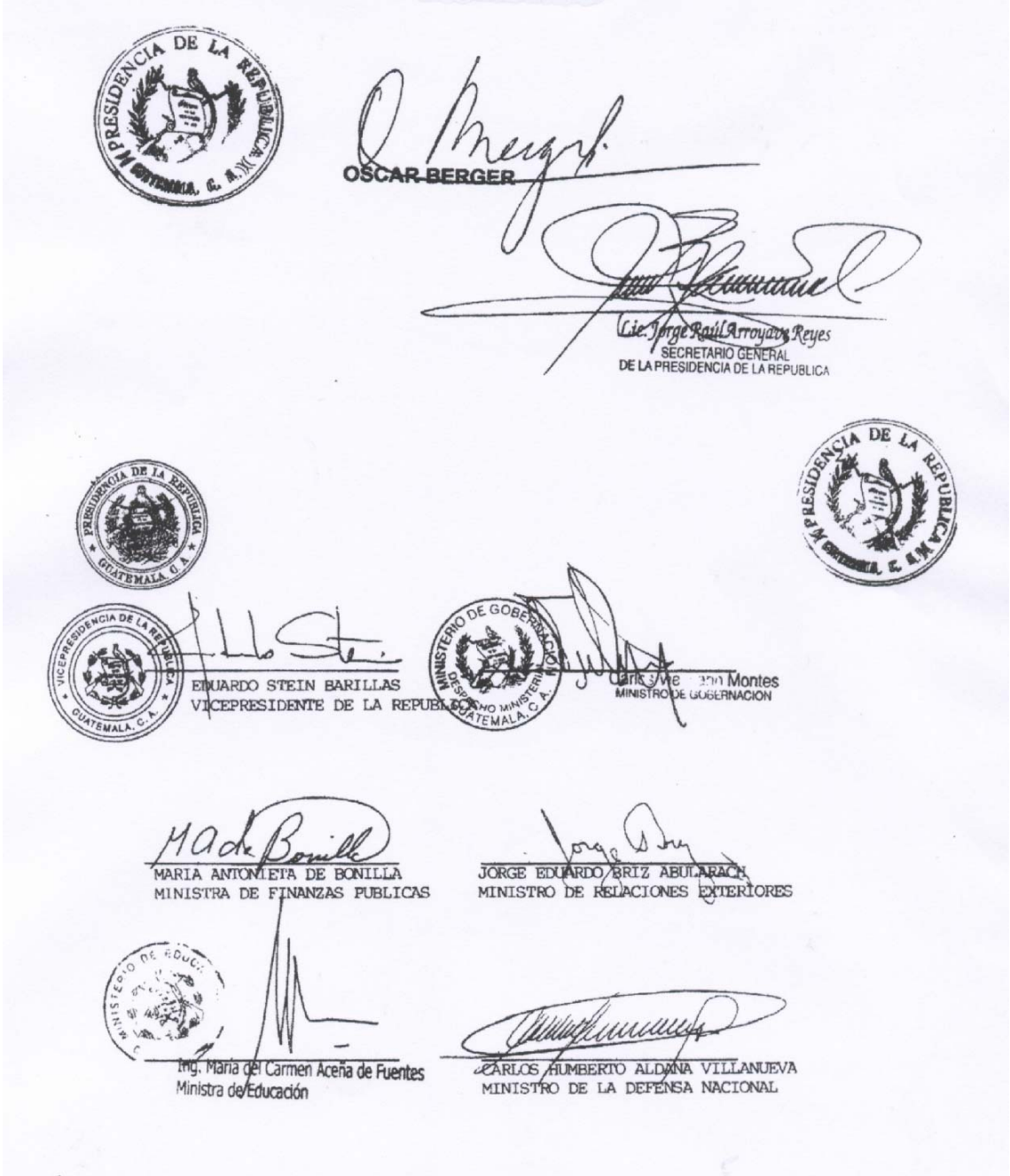
EN CONSEJO DE MINISTROS

ACUERDA:

Artículo 1. Aprobar la Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos.

Artículo 2. El presente Acuerdo empezará a regir el día siguiente de su publicación en el Diario de Centro América.

COMUNIQUESE:







Presentación	6
Política para la acción	8
I Exposición de Motivos	9
II Visión Compartida de la Política	16
1. Objetivo General	16
2. Objetivos Específicos	16
a) En lo Político- Institucional	16
b) En lo Social	16
c) En lo Económico	16
d) En lo Ambiental y Salud	17
III Principios y Valores de la Política	17
IV Programas y Actividades Estratégicas	18
A. Programa de Fortalecimiento de la Institucionalidad	18
1. Delimitación de Competencias de los entes relevantes	19
2. Fortalecimiento de la Capacidad Institucional Municipal	20
3. Definición y Aplicación del Marco Jurídico y Normativo	20
4. Adopción Paulatina de Estándares Internacionales	21
5. Creación de un Sistema de Instrumentos Económicos	21
B. Programa de Inversiones	21
1. Proyectos de Participación Pública-Privada	22
2. Promoción de Opciones y Buenas Prácticas	22
3. Creación de Mecanismos para la Concesión de Servicios	22
4. Promoción de Campañas de Inversión	23
5. Construcción de Infraestructura	23
C. Programa de Comunicación y Participación Social	23
1. Educación Social Urbana y Rural	23
2. Mecanismos de Participación Social	24
3. Auditoría Social	24

V	Monitoreo de la Política	24
1.	Establecimiento de la Línea base	24
	a) Método de Conocimiento Rápido	25
	b) Censo Nacional de Desechos Sólidos	25
2.	Indicadores para Monitoreo	25
	a) En lo Político-Institucional	26
	b) En lo Social	26
	c) En lo Económico	26
	d) En lo Ambiental y Salud	27
3.	Auditoria de Cumplimiento	28
4.	Responsable	28

PROBLEMÁTICA

La falta de manejo de los desechos sólidos en Guatemala, puede definirse como uno de los principales indicadores de la contaminación creciente en el país, que ha generado un impacto significativo sobre los recursos naturales y los ecosistemas, mostrando una degradación de su ambiente, que es evidente y alarmante, al observarse desechos dispersos en cualquier área de nuestra nación.

Esta contaminación por desechos sólidos, está muy relacionada con la falta de cultura sobre el manejo integrado de los mismos en nuestro estilo de vida, lo que aunado a una legislación inadecuada para su manejo apropiado y a la ausencia de una coordinación interinstitucional; se convierten en indicadores de los efectos que emanan por la falta de una política estatal de planificación sobre el tema, que incluya la base económica financiera, una legislación eficaz y eficiente, una culturización sobre el tema y que su manejo integral se considere una prioridad.

El hecho de no contar con una planificación económico financiera para solucionar este problema, en el mediano y largo plazo, influye en la falta de recursos humanos capacitados y en la insuficiencia de recursos financieros para proyectos específicos para el manejo integrado de los desechos sólidos; a la vez, que ello no incentiva la consolidación empresarial de la población para interesarse en el tema.

En ese sentido el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, conciente que nuestro país cuenta con un alto potencial turístico y eco turístico; y que la problemática ocasionada por el manejo inadecuado de los desechos sólidos, ya es una situación ampliamente conocida, dado los múltiples estudios y proyectos que diversos entes, organizaciones e instituciones nacionales e internacionales, han desarrollado sobre la materia; con el apoyo de la Presidencia de la República creó la Comisión Nacional para el Manejo Integrado de Desechos Sólidos –CONADES-, misma que quedo presidida por el Señor Ministro y cuya administración para la coordinación y operación quedo adscrita y dependiente directamente del MARN, con el objeto de rediseñar y modernizar la gestión en el tema.

Por consiguiente, siendo jurídica y legalmente, el Rol del MARN, el de establecer las distintas líneas de acción definir las políticas y tener la rectoría en materia ambiental y Recursos Naturales, además de coordinar esfuerzos con otros organismos de Estado como es el caso en esta ocasión del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, se formula la presente política de Manejo Integrado de los Desechos y Residuos Sólidos, como una necesidad sentida en pro de conservar la salud a todos los guatemaltecos y guatemaltecas y que hoy estamos publicando y promoviendo ante toda la población, para ser implementada y puesta en operación a través de la CONADES.

En síntesis, es una Política que busca la participación e involucrar a todos los entes de la sociedad guatemalteca, haciendo conciencia que el manejo integrado de los desechos y residuos sólidos urbanos (DRSU) es el conjunto de procedimientos y estrategias que conforman el sistema de separación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final y cuya meta es promover el establecimiento de una gestión integral que sea ambientalmente compatible y económicamente viable, así como la introducción de prácticas de producción más limpia incorporando la dimensión ambiental en su concepción y desarrollo

Juan Mario Dary
Presidente de la Junta Directiva
Comisión Nacional para el Manejo de los Desechos Sólidos

Política para la Acción

El tema de la basura involucra aspectos culturales, sociales, económicos, sanitarios, físicos y otros, que forman parte del hacer cotidiano de las personas, constituyéndose por lo tanto, en uno de los problemas ambientales más serios a los que se enfrenta la sociedad.

Ante la complejidad y lo extenso del correcto manejo de los residuos y desechos sólidos surge la necesidad de promover y emprender acciones que permitan la participación de los diferentes actores de la sociedad en la solución a través de la comprensión del problema y el aporte de ideas que nos permitan encontrar e implementar respuestas de solución.

La Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos sólidos, ha sido el trabajo articulado de cuatro componentes sociales básicos: la iniciativa Privada, las instituciones Centrales de Gobierno, las Municipales y las Organizaciones Civiles, todos involucrados de alguna manera como grupos de entes relevantes en los procesos de producción, distribución, acondicionamiento, importación, exportación, consumo, manejo y disposición, y que de manera conjunta con la Comisión Nacional para el Manejo de los Desechos Sólidos, realizaron un proceso participativo que implicó el logro de consensos básicos y propuestas compartidas, habiéndose contado para su realización con el apoyo técnico y financiero de la Cooperación Técnica Alemana GTZ.

La presente política es un instrumento que permite organizar las acciones de las diferentes instituciones en el tema, y su definición permite que la CONADES asuma su responsabilidad coordinadora en la competencia ambiental del Manejo Integral de los Residuos Sólidos y por ende asume también la responsabilidad de todas las acciones de apoyo a las municipalidades por ser estas las responsables de la ejecución de este servicio público.

Este esfuerzo que nos llena de orgullo, abre una puerta hacia el progreso de nuestro país y una oportunidad de mejorar la calidad de vida de todos los guatemaltecos.

José Tulio González Broker
Director Ejecutivo
CONADES

I EXPOSICION DE MOTIVOS

La gestión de los residuos sólidos en Guatemala ha enfrentado problemas de ejecución y no ha solucionado los problemas que aquejan a los municipios. Se ha conceptualizado como un servicio que debe ser resuelto de cualquier forma y a bajo costo y de esa cuenta es deficitario y representa un gran problema de contaminación ambiental.

El crecimiento de la población derivado de una migración no controlada del campo hacia las ciudades y los cambios de hábito en el consumo de la población, ha creado un aumento en la cantidad de los desechos, la calidad ha variado hacia lo negativo al aumentar la cantidad de plástico, empaques y otros materiales no biodegradables. La proliferación de botaderos ilegales en calles, carreteras, causes de ríos, barrancos, etc., está convirtiendo el problema de la basura en algo preocupante, pues es una amenaza a la salud, un impacto sobre el entorno y un impacto visual muy negativo.

La ausencia de coordinación, la falta de planificación y el incumplimiento de las leyes y normas que definen las funciones de cada institución impiden conocer las necesidades de recursos humanos, técnicos, físicos y financieros que dificultan la prestación de asistencia técnica y otorgamiento de crédito a los municipios y así mismo, entorpecen el control de impactos causados por los residuos sólidos al ambiente y a la salud. Respecto a la salud, enfermedades tales como las gastrointestinales, oculares, infecciones respiratorias agudas, enfermedades de la piel y parasitarias, tienen relación con el mal manejo de los residuos sólidos (Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud, 1995). En cuanto al ambiente, existen varios impactos negativos, sin embargo se destacan: la contaminación de aguas superficiales y subterráneas; los malos olores y la contaminación por humo en el caso en donde los desechos sólidos son quemados.

El riesgo para la salud y el ambiente de un residuo no obedece solamente a sus características físicas, químicas o biológicas, que le pudieran conferir peligrosidad, sino es función también de la cantidad de éste que se libere al ambiente, de la forma de manejo y de la exposición que derive de ello para posibles receptores vulnerables, sean seres humanos u organismos acuáticos y terrestres, o del deterioro que cause a la calidad del agua, del suelo, del aire o de los alimentos.

Se puede afirmar que el total de los basureros se encuentran a cielo abierto, con diferente topografía en los lugares de disposición: barrancos, depresiones, acantilados, zanjones, orillas de río, entre otros. La distancia promedio a la que se encuentra la mayoría de basureros es de 7,6 km de los poblados, y el promedio de cobertura oscila alrededor de las 7 toneladas por día. La basura depositada en los vertederos a cielo abierto se caracteriza por no tener ningún tratamiento ni cobertura adecuada, es el menos indicado para conservar el ambiente y la salud de los habitantes. Los terrenos que se emplean para destinarlos como reservorios de basura son depresiones profundas o tierras erosionadas de escaso valor. En el altiplano y en la Costa Sur se hace difícil obtener terrenos a bajos precios; los vertederos a cielo abierto se ubican en la mayor parte de los casos fuera de las poblaciones para evitar problemas.

Pareciera que los alcaldes tratan de evitar la contaminación de los ríos y los bosque con basuras, pero en algunos casos las particularidades del uso del suelo en los alrededores de las poblaciones frustran estas buenas intenciones, obligando el uso de terrenos que están cercanos a ríos y lagos o en áreas boscosas.

El problema de los residuos sólidos es más complejo de lo que creemos pues generalmente nos referimos solamente a los residuos sólidos urbanos y descargamos todo el manejo en las municipalidades, pero existen otros residuos como lo son los “de Manejo Especial” y la participación de los grandes generadores de residuos, productores, importadores, exportadores, y distribuidores dentro del principio de “Responsabilidad Extendida del Productor” a través del establecimiento de planes de manejo tendientes a reducir su generación, a valorizarlos, así como fomentar la reutilización de productos, el reciclado de materiales, la disminución de la extracción de materiales vírgenes y la reducción del consumo de energía, ha sido una practica de carácter voluntario y puesta en práctica por muy pocas empresas.

La lógica de la producción industrial está determinada por la generación de bienes materiales al más bajo costo, no importando los impactos ambientales que se causen. Por su parte, la lógica del consumo de nuestros países ha tomado el ejemplo de los países desarrollados, que determina que a mayores ingresos existe un aumento de productos industriales, con el consiguiente aporte de residuos sólidos.

Los residuos sólidos “Peligrosos” son en la actualidad un gran riesgo a la salud y al ambiente pues su manejo es inapropiado, se desconoce la cantidad, la persistencia de las sustancias tóxicas, la virulencia de los agentes infecciosos contenidos en ellos, la biodisponibilidad y su capacidad de bioacumulación, la duración e intensidad de la exposición y la vulnerabilidad de los seres humanos y demás organismos vivos que se expongan a ellos.

A pesar de existir un Reglamento para el manejo de los Residuos Hospitalarios, el mismo no es aplicado a nivel nacional y los residuos peligrosos hospitalarios en el interior del país siguen siendo depositados en los vertederos municipales o semienterrados en los patios traseros de los hospitales, provocando contaminación, afectando a los habitantes locales y al medio ambiente, así mismo se puede mencionar que existe muy poca información sobre la generación de residuos sólidos industriales peligrosos y no se conoce ningún sistema confinado de disposición final.

El modelo de economía de oferta y demanda existente en el país considera que la generación de residuos y desechos es parte del proceso económico de producción y consumo, el cual asigna al ambiente la función de reservorio de desechos. En tal virtud, el ambiente actúa como un bien de propiedad común, que se ve deteriorado al ser usado como receptor de residuos, afectando la integridad de los ecosistemas y la calidad de vida de los habitantes. Mientras las fuerzas impulsoras identificadas actúen considerando al medio ambiente como un conjunto de bienes de uso común y libre, el problema de contaminación por desechos sólidos continuará sin solución.

Las leyes, reglamentos y decretos vigentes están desactualizados, difícilmente son aplicados y, por lo general, no está regulado su control. Las funciones de fiscalización están desperdigadas en una serie de instituciones oficiales, algunas de carácter nacional y otras de carácter municipal, sin coordinación entre ellas, con mecanismos de control difusos y una normativa confusa que no define la metodología de aplicación. No precisan, en forma integral, los mecanismos de coordinación entre las instituciones

públicas responsables de la prestación de servicios, ni aquellas relacionadas con el control ambiental del mismo.

Las normas y regulaciones se han presentado en dos niveles, nacional y municipal. En el plano nacional, existen tres códigos (Salud, Civil y Municipal), dos leyes, tres acuerdos gubernativos y dos convenios internacionales que se vinculan con el tema de desechos sólidos. La emisión de varios instrumentos legales para la gestión de los desechos sólidos denota una falta de articulación del cuerpo legal en el campo mencionado. Si bien es cierto la creación del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales –MARN- establece el liderazgo de dicho Ministerio en el aspecto ambiental, la participación municipal según el Código Municipal y las sanciones establecidas en el Código Civil, no brindan claridad en las funciones y roles institucionales.

Desde el punto de vista de gobierno, el ente rector en el tema de control de contaminación por desechos sólidos es el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y en lo que respecta a la salud humana el Ministerio de Salud Pública. Esta condición jurisdiccional provoca traslapes y duplicidades en lo que se refiere a quien es el responsable de emitir la normativa y a quien le corresponde imponer las sanciones administrativas ante los tribunales. Con la formación del MARN en el año 2000, Guatemala inició una nueva era de institucionalidad que formalizó las acciones en el campo ambiental. Con ésta nueva organización, el Ministerio tiene la facultad de coordinar acciones a nivel nacional.

Desde el año de 1993 se comenzaron esfuerzos importantes para formar lo que dio en llamarse el Consejo Nacional para los Desechos Sólidos (CONADESCO). Este fue un primer intento de coordinación de algunas acciones para afrontar la creciente problemática de los desechos sólidos. En el año 2004, la Presidencia de la República tomó la iniciativa de dedicar un esfuerzo específico para reforzar las acciones del MARN, de manera que se involucraran en el manejo de los desechos sólidos a otros entes de gobierno central, a representantes de los sectores productivos y a representantes de los gobiernos locales. De esta manera surgió el CONADES como el foro de coordinación para las acciones específicas, que sustituye al CONADESCO original.

El otro nivel es el municipal, donde desde el inicio de la década de los noventa, se han estado emitiendo reglamentos para la administración y recolección de la basura. En la actualidad solamente 12 municipalidades poseen un reglamento para el manejo de la basura, lo que significa que solamente el 3.6% de las municipalidades del país han elaborado ese instrumento de regulación.

Los sistemas administrativos y contables del departamento de limpieza municipal tienen como marco legal el Código Municipal. El fundamento administrativo está basado en la Autonomía Municipal principio que le garantiza la Constitución Política de la República, artículo 253 Autonomía Municipal; Los municipios "...elegir a sus propias autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtener y disponer de sus recursos, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos..."

MARCO LEGAL Y POLITICO

La Constitución de la República (1985) en el ARTICULO 97 define que "...El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico." También dice que "...se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación".

En esa lógica, la Ley General del Ambiente de 1986 (Decreto 68-86) trata de articular las competencias de gobierno en torno a varios temas ambientales, a los cuales denomina componentes del sistema ambiental. De esa cuenta, en el ARTICULO 12, INCISO B, menciona que es un objetivo de esa ley "...la prevención, regulación y control de cualesquiera de las causas o actividades que originen deterioro del medio ambiente y contaminación de los sistemas ecológicos, y excepcionalmente, la prohibición en casos que afecten la calidad de vida y el bien común". Más específicamente, en el ARTÍCULO 16, INCISO B, define que se emitirán reglamentos para regular "...la descarga de cualquier tipo de sustancias que puedan alterar la calidad física, química o mineralógica del suelo o del subsuelo que le sean nocivas a la salud o a la vida humana, la flora, la fauna y a los recursos o bienes". No existe ninguna otra mención específica en cuanto a los residuos y desechos sólidos.

Más recientemente, en 2000, la Ley que crea al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Decreto 90-2000) define como una "función" sustantiva del ente (debería decir: competencia), "...formular participativamente la política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales, y ejecutarla en conjunto con las otras autoridades con competencia legal en la materia correspondiente, respetando el marco normativo nacional e internacional vigente". Esto hace alusión a que la competencia es compartida con otros entes gubernamentales, como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Energía y Minas y las Municipalidades.

Pero no es hasta la emisión del Reglamento de esta Ley, en el Acuerdo Gubernativo 186-2001 que se menciona como una "atribución" del Ministro "...formular e impulsar la implementación de la política ambiental y de recursos naturales especialmente en... el manejo de desechos (entre otros)...". Obviamente, aunque se faculta a la figura del Ministro, por alusión se define que es el Ministerio el ente rector de las políticas al respecto.

Por su parte, el Código Municipal (Decreto 12-2002) hace varias menciones del tema. En el ARTICULO 68 define las competencias municipales y en el INCISO A, menciona como una de ellas la "...recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; (la) limpieza y ornato (del municipio)..." Esta es la mención legal más clara y coherente en cuanto a las responsabilidades del manejo de los residuos y desechos sólidos.

El Código de Salud, Decreto número 90-97, establece en el artículo 102 la competencia de las municipalidades en la prestación de los servicios de limpieza o recolección, tratamiento y disposición de los desechos sólidos de acuerdo con las leyes específicas y en cumplimiento de las normas sanitarias aplicables. De igual manera menciona que para que una municipalidad pueda utilizar un lugar o construir un relleno sanitario, tiene que tener la autorización del Ministerio de Salud y de La Comisión Nacional del Medio Ambiente, quienes deberán elaborar el dictamen en el

plazo improrrogable de 2 meses. Por su parte el artículo 103, se refiere a la disposición de los desechos sólidos de cualquier tipo en lugares no autorizados, definiendo que es la municipalidad quien debe dar la autorización correspondiente, debiendo tener en cuenta el cumplimiento de las medidas sanitarias establecidas. De los artículos 104 al 108 se menciona la prohibición de arrojar o acumular desechos sólidos en sitios no autorizados, el establecimiento de reglamentos y normas para la regulación de los desechos hospitalarios, de la industria y el comercio y los desechos de empresas agropecuarias.

Así mismo los compromisos asumidos por el Estado en el marco de la Agenda 21 (Cumbre de la Tierra 1992 Brasil), la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible y el Plan Nacional de acción Ambiental, establecen la necesidad de contar con un marco institucional, que permita la protección y mejoramiento del ambiente en general y del manejo de los residuos sólidos en particular, como uno de los contaminantes significativos del ambiente, privilegiando el reúso, reciclaje y el fomento de sistemas de responsabilidad empresarial compartida y extensiva hasta los usuarios finales.

El acuerdo gubernativo de Creación de la Comisión Nacional para el Manejo de los Desechos Sólidos (234-2004), establece a la comisión como el órgano consultor y asesor en la formulación y dirección de las políticas Nacionales e involucra a los principales actores nacionales en el tema, como son: el MARN que ejerce la presidencia, el Ministerio de Salud y Asistencia Social, el Comisionado Presidencial para el Desarrollo Local, la Secretaria General de Programación y Planificación (SEGEPLAN), el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), y la Coordinadora de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). La unión funcional con el MARN, resulta interesante, porque la CONADES asumirá las tareas de coordinación para ejecutar la política y su estrategia se basa en las alianzas con distintos sectores, como lo prueba la realización de esta política.

Con base en los mandatos de ley, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y la Comisión Nacional para el Manejo de los Desechos Sólidos (CONADES), el primero como rector de las políticas ambientales del país y el segundo como el órgano asesor y coordinador de las acciones tendientes a mejorar el manejo integral de los residuos y desechos sólidos en Guatemala, proponen la presente política de Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, que tiene una visión a 10 años.

Con la definición de esta política, tanto el MARN como la CONADES asumen sus responsabilidades rectora y coordinadora, en la competencia ambiental de “Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos” y por ende también asumen la responsabilidad de todas las acciones de apoyo a los entes ejecutores de esa competencia que son las MUNICIPALIDADES, de manera que en forma concurrente coadyuven para resolver la problemática del país.

Es en este marco que surge la presente política, como el instrumento que organiza el actuar de la institucionalidad en el tema. Para la realización de esta política se ha contado con el apoyo de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ, por sus siglas en alemán), quien – en el marco del Programa para la Descentralización y el Desarrollo Municipal (DDM) – ha aportado al proceso los

especialistas y los métodos más modernos para su definición. Es de hacer notar la forma participativa que implican los métodos usados, ya que esta política es producto del trabajo de un grupo de guatemaltecos notables, que están directa o indirectamente involucrados en el manejo de los desechos sólidos, quienes a través de un proceso ordenado y sistémico, han aportado cada término y palabra que aparecen en este documento.

Esta política responde a una visión conjunta de al menos cuatro componentes sociales básicos: la Iniciativa Privada, los Entes Centrales de Gobierno, las Municipalidades y las Organizaciones Civiles, todos involucrados de alguna manera como grupos de entes relevantes en los procesos de producción, manejo y disposición final. Es por lo tanto, producto de un proceso participativo que implicó el logro de consensos básicos y propuestas compartidas.

POLITICA NACIONAL PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS RESIDUOS Y DESECHOS SOLIDOS

II VISION COMPARTIDA DE LA POLITICA

La Política Nacional para el Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos parte de una visión compartida por los actores relevantes, que se resume en la frase siguiente:

**“Guatemala, un país limpio y ordenado,
con un ambiente saludable y una población educada”**

Esta visión compartida se ha definido en concordancia con el plazo establecido para la política que es de diez años, e implica el deseo de contar con un ordenamiento y manejo integral de los residuos y desechos, que es técnicamente, la competencia del MARN y la CONADES, y que mejore las condiciones actuales que conlleva serios impactos negativos al ambiente. Por otro lado, hace énfasis en la necesidad de realizar cambios culturales y educativos en los patrones de conducta de la disposición de los residuos y desechos, de manera que la población se halle comprometida con la reducción y el manejo ordenado de los residuos y desechos sólidos.

1. Objetivo General

Reducir los niveles de contaminación ambiental que producen los residuos y desechos sólidos, para que Guatemala sea un país más limpio y ordenado que brinde a su población un ambiente saludable.

2. Objetivos Específicos

En lo político-institucional:

- a) Hacer que las instituciones públicas involucrada en el manejo integral de los residuos y desechos sólidos funcionen con eficiencia y eficacia en la administración y financiamiento de los servicios municipales.
- b) Hacer funcional el marco jurídico y normativo que regule el manejo integral de los residuos y desechos sólidos.

En lo social:

- a) Cambiar hábitos de la población en cuanto a la cultura de producción, consumo, manejo y disposición de los residuos y desechos sólidos.
- b) Hacer partícipe a la sociedad civil en los procesos de auditoria social para el mantenimiento de un ambiente saludable, a través de los mecanismos de ley, sobre todo los Consejos Comunales de Desarrollo Social y los Consejos Municipales de Desarrollo Social.

En lo económico:

- a) Propiciar la valoración económica de los residuos y desechos sólidos y de los servicios relacionados.

- b) Propiciar la participación de la empresa privada, al menos en los temas de:
- ✓ Concesión de servicios.
 - ✓ Participación en empresas mixtas.
 - ✓ Participación en proyectos dirigidos a la gestión y manejo integral de los residuos y desechos sólidos.
 - ✓ Reducción de la producción y el comercio de desechos peligrosos.
- c) Propiciar la creación y aplicación de instrumentos económicos destinados a mejorar las condiciones de producción y manejo de residuos y desechos sólidos.

En lo ambiental y la salud

- a) Generar y hacer accesible la información básica pertinente que permita planificar y tomar decisiones en cuanto al manejo integral de los residuos y desechos sólidos.
- b) Definir y hacer funcional la aplicación del marco de estándares y normas ambientales nacionales, relacionadas directamente con el tema, que permitan el monitoreo ambiental.
- c) Propiciar la adopción paulatina de los estándares internacionales con respecto a los residuos y desechos sólidos que definan los tratados comerciales y ambientales que Guatemala ratifique.
- d) Adoptar, adaptar y desarrollar las tecnologías adecuadas para el manejo (gestión) y disposición final de los residuos y desechos sólidos.

III PRINCIPIOS Y VALORES DE LA POLÍTICA

Principio de Desarrollo Sostenible:

Esta política asume al desarrollo sostenible como eje director de los principios, definiéndolo como la búsqueda del mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida, sin rebasar la capacidad de los ecosistemas, de manera que no se comprometa la existencia de las futuras generaciones.

Principio de Responsabilidad Compartida:

La responsabilidad para lograr que el manejo integral de los residuos y desechos sólidos sea ambientalmente eficiente, tecnológicamente viable, económicamente factible y socialmente aceptable es compartida por los productores, importadores, exportadores, comerciantes, consumidores, las empresas de servicios para el manejo, las autoridades gubernamentales y municipales y la población en general.

Principio del Derecho Humano a un Ambiente Sano:

Toda persona tiene el derecho inalienable de vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Principio de quien contamina, paga:

A quien genere residuos y desechos le corresponde asumir los costos derivados del manejo integral de los mismos, y en su caso, de la reparación de daños y perjuicios causados.

Principio de Precautoriedad:

Con el fin de proteger el medio ambiente, el Estado deberá aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. Es decir no se necesita la certeza científica ni probar la relación causa efecto; basta con que genere molestia para que las autoridades encargadas tomen las medidas para enfrentar los problemas sociales que generan este tipo de contaminación.

Principio de un Estado Facilitador y Solidario

El Estado debe promover, apoyar y acompañar los procesos que fortalezcan la descentralización administrativa, económica, política y fiscal de la gestión ambiental y los recursos naturales, mediante un rol de facilitador, con el fin de fortalecer la gestión local. Asimismo debe fortalecer la gestión solidaria que promueva la participación corresponsable de los sectores sociales, entidades de gobierno y municipalidades para el manejo integral de los residuos y los desechos.

IV PROGRAMAS Y ACTIVIDADES ESTRATÉGICAS

Lógica de diseño de la política.

Para fines de facilitar la comprensión de este documento, ésta sección de texto explica la terminología que se usa en la explicación de la política.

Los programas son las áreas estratégicas de acción de la política. Esto implica que los programas agrupan series de actividades estratégicas que tienen una naturaleza en común y que han sido priorizadas.

Las actividades estratégicas, por su lado, son caminos de dirección para definir acciones específicas que llevarán a cumplir los objetivos de la política, y también son los sujetos directos del monitoreo.

Como se verá más adelante, las actividades son complementarias, o sea que será necesaria la combinación de varias actividades estratégicas, en ocasiones de distintos programas para lograr impactos en el corto, mediano y largo plazo. También es necesario comprender que en algunos casos, las actividades estratégicas se anteceden unas a otras, o sea que será posible ejecutar una solamente si otras ya lo fueron.

Por eso, cada actividad estratégica requiere un análisis y una definición particular, ya que las acciones mencionadas deben considerarse como mínimas, pero no únicas.

A. PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD

El programa de fortalecimiento de la institucionalidad persigue la funcionalidad de los entes relevantes que inciden en el manejo integral de los residuos y desechos sólidos.

Para fines de esta política, la institucionalidad implica a todos los entes, públicos, privados o sociales que están involucrados.

Así mismo, el fortalecimiento no se refiere a la contratación de personal o al equipamiento de estos entes (aunque en algunos casos, puede implicarlos como medida complementaria para aliviar las carencias actuales), sino que se refiere a consolidar procesos administrativos y financieros, así como a la creación de un marco de cooperación claro y con roles definidos que haga uso de instrumentos económicos como la base de los arreglos institucionales necesarios.

Las actividades estratégicas de este programa son las siguientes:

1. Delimitación de competencias de los entes relevantes

Lo que se espera lograr con esta actividad es delimitar las competencias y por ende las atribuciones, funciones y roles de los entes involucrados en el manejo integral de los residuos y los desechos sólidos.

Acciones principales de esta actividad estratégica son:

- 1.1. Aclaración de las competencias de gobierno, exclusivas y concurrentes en el tema de los residuos y desechos sólidos.
- 1.2. Diseño y puesta en práctica de la descentralización de atribuciones sobre las competencias mediante planes de acción.
 - a) Planes de acción para la coordinación del gobierno central con las municipalidades para el logro de los fines de la política.
 - b) Planes de acción para la coordinación del gobierno (central y municipal) con otros actores (empresa privada, sociedad civil, etc.).
 - c) Fomentar el diseño y puesta en práctica de planes de acción municipales.

Algunas de las acciones complementarias son:

- 1.3. Fortalecimiento de la Comisión Nacional para el Manejo de los Desechos Sólidos (CONADES) en sus funciones de asesoría y coordinación de esta política.
- 1.4. La modernización y la descentralización, como los temas rectores de la funcionalidad institucional, de manera que se genere congruencia con las propuestas de la Política Nacional de Descentralización, priorizada por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República. Sobre todo en lo concerniente a las formas de coordinación institucional, al cumplimiento de los principios y los valores para la descentralización y para cumplir las prioridades propuestas por la política (mejoramiento de la capacidad de gestión municipal y el objetivo de lograr la descentralización de la gestión ambiental hacia las municipalidades con participación de los ciudadanos).
- 1.5. Definición de las formas de coordinación de la inversión social en los Consejos Departamentales de Desarrollo Social.

- 1.6. En el mediano plazo, la definición del proyecto para la definición del proyecto para la conformación del “Instituto Nacional para la Gestión de los Residuos” (INGERES)

2) Fortalecimiento de la capacidad institucional municipal

Con esta actividad estratégica se pretende desarrollar las capacidades municipales para la administración de servicios, así como la capacidad financiera municipal para el manejo integrado. Esta línea implica la generación de sistemas y procesos dentro de la estructura municipal o en estructuras de cooperación Inter.-Municipal (p.e. mancomunidades), tanto para la administración directa, como para los procesos de alianzas o concesiones con la iniciativa privada.

Acciones principales de esta actividad estratégica son:

- 2.1. Fortalecimiento de las capacidades municipales para el manejo financiero de servicios.
- 2.2. Fortalecimiento de los sistemas administrativos municipales para la gestión de desechos sólidos.
- 2.3. Fortalecimiento de las capacidades de gestión de servicios prestados por terceros y para la concesión de servicios públicos.
- 2.4. Fomentar y facilitar la generación de capacidad instalada en mancomunidades entre municipalidades para la gestión integral de los residuos y los desechos sólidos.

La principal acción complementaria a esta línea es la generación de una “cultura de pago” por parte de la población, que está íntimamente ligada con el programa de comunicación y participación social que se presenta al final.

3. Definición y aplicación del marco jurídico y normativo.

Con esta actividad se pretende hacer la propuesta de la ley, los reglamentos específicos, las normas y estándares, así como los procedimientos del manejo integral de los residuos y desechos sólidos.

Las acciones principales de esta actividad estratégica son:

- 3.1. Definición de propuesta de ley y emisión del decreto legislativo.
- 3.2. Definición, emisión y aplicación de los reglamentos para la ley.
- 3.3. Propuesta de reglamentos municipales para el manejo de los residuos y desechos sólidos.
- 3.4. Emisión y aplicación de estándares y normativas para las actividades productivas y comerciales.
- 3.5. Emisión y aplicación de estándares y normativas para el manejo integral de los residuos y desechos sólidos.
- 3.6. Emisión y aplicación de normativas para casos de desechos sólidos especiales.

Esta actividad se complementará articulando a la ley y los reglamentos con el código municipal y con otras leyes relacionadas ya existentes.

4. Adopción paulatina de estándares internacionales.

Por considerarse estratégica para Guatemala la adopción de las normas y estándares internacionales, sobre todo para asumir los compromisos derivados de los acuerdos y convenios internacionales, suscritos y aceptados así como los tratados del comercio mundial, esta actividad pretenderá ajustar las normas desarrolladas por el país para hacerlas coincidentes con el marco regulatorio internacional.

Acciones principales de esta actividad estratégica son:

- 4.1. Desarrollo de los sistemas nacionales de generación de información, monitoreo y seguimiento.
- 4.2. Desarrollo de un método para hacer compatible el marco regulatorio nacional de normas y estándares para el manejo integrado de los residuos y de los desechos, con el internacional.
- 4.3. Desarrollo del plan para adopción paulatina de estándares internacionales.
- 4.4. Desarrollo o adopción de sistemas privados de certificación para la empresa.
- 4.5. Desarrollo de sistemas para la certificación de prestación de servicios municipales en base a estándares nacionales.

5. Creación de un sistema de instrumentos económicos.

El fin de esta actividad estratégica es generar una serie de instrumentos económicos que promuevan y faciliten la participación de la iniciativa privada en el manejo de los residuos y desechos sólidos; así como en la disminución de la peligrosidad y los impactos negativos al ambiente, en asociación con los programas ya establecidos en la empresa privada como lo son los programas de la Cámara de Industria.

Las acciones principales de esta actividad estratégica son:

- 5.1. Facilitar la creación de instrumentos económicos para propiciar la valoración económica de los residuos sólidos.
- 5.2. Facilitar la creación de incentivos económicos y/o fiscales destinados a mejorar la aplicación de los estándares y las normas que serán definidos en la ley marco.
- 5.3. Incentivar a la empresa guatemalteca para que establezca programas y planes para la reducción de la producción y el comercio de desechos peligrosos y contaminantes
- 5.4. Establecimiento de sistemas de recuperación de embalajes y envases.

B PROGRAMA DE INVERSIONES

Este programa es complementario al programa de fortalecimiento de la institucionalidad. Con él se pretende generar espacios de cooperación pública-privada para el manejo integral de los residuos y desechos sólidos. Así como lograr un marco de coherencia en las inversiones que se hagan en el país, en el tema de manejo integrado.

Las actividades estratégicas de este programa son las siguientes:

1. Proyectos de participación pública-privada (public-private-partnership).

Con esta actividad se pretende propiciar la participación de entes privados en los proyectos de inversión para el manejo integrado, lo que implica la coparticipación pública-privada en la creación de infraestructura y también de servicios, con una visión de rentabilidad. De esta manera, se espera que se propicien sistemas mixtos de la gestión integral que hagan conjunción de eficiencia y eficacia con el sentido de servicio y solidaridad con la población.

Acciones principales de esta actividad estratégica son:

- 1.1. Propiciar en el seno de la cooperación internacional, el apoyo al diseño y ejecución de proyectos relacionados al tema de manejo integral de residuos y desechos sólidos, que involucren a empresas nacionales y/o extranjeras.
- 1.2. Fortalecer la capacidad de la empresa privada para actuar en el marco del financiamiento del gobierno destinado a la inversión social.

2. Promoción de opciones tecnológicas y buenas prácticas.

El motivo principal de esta actividad es apoyar el desarrollo privado de opciones tecnológicas que adapten o adopten soluciones tecnológicas factibles para Guatemala y su situación económica y social. Implica tanto el desarrollo de soluciones propias, como la importación de soluciones factibles para el medio nacional.

Acciones principales de esta actividad estratégica son:

- 2.1. Desarrollo de un sistema de certificación de tecnología.
- 2.2. Definición y entrega de un premio anual a las mejores prácticas privadas para la generación tecnológica en el campo del manejo de los residuos y desechos sólidos.
- 2.3. Coordinar los esfuerzos de generación tecnológica con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

3. Creación de mecanismos para la concesión de servicios

La intención principal de esta actividad es propiciar la participación del sector privado en la prestación de servicios.

Se prevé establecer mecanismos de incentivos que apoyen a esta actividad, pero su objetivo es más bien propiciar una visión de rentabilidad en torno a la prestación de servicios, a través de sistemas de co-administración público-privados (sistemas mixtos) de eficiencia y eficacia con sentido de servicio y solidaridad a la población.

Acciones principales de esta actividad estratégica son:

- 3.1. Definir formas de participación mixta en los negocios relacionados con el manejo integral de los residuos y desechos sólidos.
- 3.2. Establecer un programa de certificación de servicios.
- 3.3. Entregar premios a las mejores prácticas privadas o mixtas en prestación de servicios.

4. Promoción de campañas de inversión.

Con esta actividad estratégica se persigue diversificar las fuentes financieras para la inversión. Está destinada a brindar el apoyo financiero a las municipalidades para la construcción de la infraestructura necesaria para el manejo integrado y para el montaje de prestación de servicios. Implica el fortalecimiento de las gestiones con cooperantes internacionales y con la iniciativa privada en términos de co-inversión.

Acciones principales de esta actividad estratégica son:

- 4.1. Conformación de fondo específico de inversión social para el tema.
- 4.2. Coordinación de los esfuerzos de inversión en infraestructura.
- 4.3. Gestión estratégica de fondos de la cooperación internacional.
- 4.4. Gestión de líneas de crédito privadas.

5. Construcción de infraestructura.

Con esta línea de acción se pretende incentivar la construcción de infraestructura adecuada para el tratamiento intermedio y final de los desechos sólidos.

Acciones principales de esta actividad estratégica son:

- 5.1. Desarrollo de normativa y estándares para la infraestructura adecuada.
- 5.2. Desarrollo de sistemas de monitoreo y seguimiento al funcionamiento de la infraestructura.

C. PROGRAMA DE COMUNICACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL.

Es de conocimiento público que Guatemala actualmente tiene un problema cultural con el manejo de los residuos y desechos sólidos. Obviamente esto es la principal razón de la falta de manejo. También es de manejo público que los hábitos de no manejo están presentes en todas las instancias de la sociedad, incluyendo a quienes toman decisiones. Por eso, este programa toca áreas estratégicas de acción que son complementarias y transversales a los otros programas de la política, pero que para los fines prácticos de ejecución se consideró necesarios hacerlos visibles e identificables como actividades estratégicas.

Las actividades estratégicas de este programa son las siguientes:

1. Educación social urbana y rural.

Esta actividad pretende hacer conciente a la población de los efectos ambientales de su propia actuación (de productores y consumidores) para reforzar el compromiso de cambiar los hábitos tradicionales negativos para la salud y el ambiente.

Las acciones principales de esta actividad estratégica son:

- 1.1. Desarrollo de campaña nacional para la divulgación e información sobre los residuos y desechos sólidos, sus efectos en la salud, en los recursos y en el paisaje.

- a) Campaña divulgativa en los niveles primarios y secundarios de educación del país.
- b) Campaña divulgativa para las áreas urbanas utilizando medios de comunicación locales.
- c) Campaña divulgativa para las áreas rurales utilizando medios de comunicación locales.

2. Mecanismos de participación social.

Esta actividad persigue propiciar instancias de participación institucionalizadas en los Consejos Comunales de Desarrollo Social, Consejos Municipales de Desarrollo Social, Consejos Departamentales de Desarrollo Social y Consejos Regionales de Desarrollo Social para que la sociedad civil participe en las decisiones que la afectan por el manejo integral de los residuos y desechos sólidos.

Las acciones principales de esta actividad estratégica son:

- 2.1. Definición de mecanismos para la participación en los Consejos Comunales de Desarrollo Social.
- 2.2. Definición de mecanismos para la participación en los Consejos Municipales de Desarrollo Social.
- 2.3. Definición de mecanismos para la participación en los Consejos Departamentales de Desarrollo Social.
- 2.4. Definición de reglamentos y otros instrumentos de participación social.

3. Auditoría social.

El sentido de esta actividad es hacer factible la auditoría social sobre el cumplimiento de esta política, así como generar los mecanismos de participación que motiven a la población para hacer suyas las soluciones al manejo integrado de los residuos y desechos sólidos, en consonancia con los principios de participación de la Política de Descentralización y con la Ley de Descentralización y el Código Municipal.

Las acciones principales de esta actividad estratégica son:

- 3.1. Formalización de estructuras de auditoría social en los Consejos Comunales de Desarrollo Social, y los Consejos Municipales de Desarrollo Social.
- 3.2. Generación de los sistemas de información necesarios y de los medios para hacer esa información accesible.

V MONITOREO DE LA POLÍTICA

1. Establecimiento de línea base.

Para la política se establecerán dos líneas de base:

a) Método de conocimiento rápido.

En asociación con los Consejos Regionales de Desarrollo se hará una encuesta que se base en los indicadores listados más adelante, para conocer el estado de la problemática en un primer acercamiento. De preferencia esta primera encuesta sobre los desechos sólidos se hará con los datos existentes en las municipalidades del interior del país y de la Ciudad de Guatemala. La encuesta se realizará en el primer año de ejecución de esta política en alianza con la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

b) Censo Nacional de Desechos Sólidos.

Como línea base definitiva se realizará, en conjunción con el Instituto de Estadística Nacional, el primer censo de los desechos sólidos, también en base a los indicadores definidos en esta política. Este censo que deberá sistematizarse en el segundo año de la política implicará las aplicaciones a nivel nacional, por parte del MARN, de los "*Indicadores Ambientales Municipales*" que se desarrollaron el año 2004 y que han sido programados en el año 2005 para su ejecución. Esta será la base que se revisará en el quinto y décimo año de ejecución de la política, como evaluación de término medio y final, respectivamente.

2. Indicadores para el monitoreo

Los indicadores básicos de la política se listan a continuación, de acuerdo a los objetivos específicos.

a) En lo político-institucional:

OBJETIVO	INDICADOR (ES) ¹
Hacer funcional a la institucionalidad guatemalteca involucrada en el manejo integral de los residuos y desechos sólidos con énfasis en la administración y financiamiento de los servicios municipales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de leyes, acuerdos y reglamentos que aclaren las competencias entre instituciones nacionales y entre las diferentes niveles 2. Número de proyectos (plantas de tratamiento, reciclaje y rellenos sanitarios) funcionando 3. Número de Municipios en los cuales se llega a un porcentaje de autofinanciamiento de plantas de tratamiento y rellenos pre-establecido 4. Monto invertido por los fondos sociales de gobierno
Hacer funcional el marco jurídico y normativo que regule el manejo integral	<ol style="list-style-type: none"> 1. HITO: Ley aprobada por el Congreso de la República 2. Número de reglamentos municipales aplicados

b) En lo social:

OBJETIVO	INDICADOR (ES)
Cambiar hábitos de la población en cuanto a la cultura de producción, manejo y disposición de los residuos y desechos sólidos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Número de botaderos clandestinos 2. Porcentaje de recolección por empresas municipales, mixtas o privadas 3. Número de Municipios en los cuales se llega a un porcentaje de autofinanciamiento de plantas de tratamiento y rellenos pre-establecido
Hacer partícipe a la sociedad civil en los procesos de auditoria social para el mantenimiento de un ambiente saludable, a través de los mecanismos de ley, sobre todo los COCODES y los COMUDES	<ol style="list-style-type: none"> 1. Número de COCODES con comités pro saneamiento 2. Número de COMUDES con comités pro saneamiento 3. Número de proyectos de manejo integral de residuos sólidos con participación comunitaria

c) En lo económico:

OBJETIVO	INDICADOR (ES)
Propiciar la valoración económica de los residuos y los desechos sólidos y los servicios relacionados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Número de Municipios con plantas de tratamiento con componente de reciclaje y/o venta de abono orgánico 2. Número de Municipios en los cuales se llega a un porcentaje de autofinanciamiento de plantas de tratamiento y rellenos pre-establecido 3. Número de empresas privadas que tengan un plan de manejo de sus residuos sólidos
Propiciar la participación de la empresa privada	<ol style="list-style-type: none"> 1. Número de empresas privadas involucradas en el manejo integral 2. Número de empresas mixtas involucradas en el manejo integral 3. Número de proyectos manejados por la empresa privada relacionados con el manejo integral 4. Censo privado de la producción de residuos industriales
Propiciar la creación y aplicación de instrumentos económicos destinados a mejorar las condiciones de producción y manejo de residuos y desechos sólidos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Montos financieros invertidos en incentivos 2. Número de empresas que reciben incentivos

¹ La definición numérica de las metas a alcanzar por esta política así como los porcentajes se definirán el último trimestre del año 2005 basándose en las estimaciones de la línea base.

d) En lo ambiental y la salud

OBJETIVO	INDICADOR (ES)
Generar la información básica pertinente que permita planificar y tomar decisiones en cuanto al manejo integral	1. Informes de conocimiento rápido y de Censos de Basura
Definir y hacer funcional la aplicación del marco de estándares y normas ambientales nacionales, relacionadas directamente con el tema, que permitan el monitoreo ambiental	1. Número de empresas certificadas 2. Número de empresas que mantienen la certificación
Propiciar la adopción paulatina de los estándares internacionales con respecto a los residuos y desechos sólidos que definan los tratados comerciales y ambientales que Guatemala ratifique	1. Número de normas adoptadas 2. Número de empresas certificadas con las normas internacionales
Adoptar, adaptar y desarrollar las tecnologías adecuadas para el manejo (gestión) y disposición final de los residuos y desechos sólidos	1. Número de plantas de tratamiento funcionando en el país

3. Auditoría de Cumplimiento

La auditoría del cumplimiento de la Política Nacional de Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos estará a cargo de una oficina específica de la Contraloría General de Cuentas.

4. Responsable.

El responsable de la coordinación y el seguimiento de esta política será la Comisión Nacional para el Manejo de los Desechos Sólidos (CONADES).