

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES Y AMBIENTALES

INFORME DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO SOBRE LA EVALUACION DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE RESIDUOS SÓLIDOS



2007

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES Y AMBIENTALES

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo

1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.	1
1.2. OBJETIVO Y ALCANCE DEL ESTUDIO.	1
1.3. COMUNICACIÓN DE RESULTADOS A LA ADMINISTRACIÓN.	1
1.4. GENERALIDADES DEL ESTUDIO.	1
2. RESULTADOS.....	6
2.1. AUSENCIA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS	6
2.1.1. Plan Nacional de Desarrollo formulado para el período 2006-2010 no propone políticas públicas integrales para la Gestión de los Residuos Sólidos.	7
2.1.2. Iniciativas gubernamentales discontinuas de una administración a otra	9
2.1.3. Creación de órganos deliberativos para el manejo de residuos sólidos, poco efectivos.....	12
2.2. DÉBIL FUNCIÓN RECTORA DEL MINISTERIO DE SALUD EN MATERIA DE RESIDUOS SÓLIDOS..	15
2.2.1. Inexistencia de directrices sobre el manejo y gestión de residuos sólidos.....	18
2.2.2. Débil ejercicio de la función de control y vigilancia	19
2.3. DEFICIENTE COORDINACIÓN DE ACCIONES ENTRE LOS ENTES RESPONSABLES DE LA MATERIA DE RESIDUOS SÓLIDOS	22
2.3.1. Poca coordinación con Gobiernos Locales.....	23
2.3.2. Proyecto de Ley para la Gestión Integral de Residuos es poco claro en torno al concepto de rectoría	24
2.3.3. Proyectos gubernamentales liderados por entidades distintas	25
2.3.4. Emisión de reglamentos en forma descoordinada.....	28
2.4. NECESIDAD DE UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS.....	30
3. CONCLUSIONES.....	34
4. DISPOSICIONES.	35
5. RECOMENDACIÓN	37

Resumen Ejecutivo

INFORME DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE RESIDUOS SÓLIDOS

El estudio se realizó con el fin de evaluar la gestión de las políticas públicas en materia de residuos sólidos por parte de los entes responsables; y abarcó el segundo semestre del año 2006, ampliándose el periodo de estudio cuando se consideró necesario.

En relación con el abordaje que el Estado (a través de las estructuras organizacionales e institucionales definidas por el ordenamiento jurídico), hace en cuanto al tema de los residuos sólidos, los resultados de este estudio permiten indicar la ausencia de una política pública integral que oriente una gestión adecuada de los residuos sólidos. Esta situación se evidencia en virtud de que: i) el Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010 no propone políticas públicas integrales para la gestión de los residuos sólidos; ii) las iniciativas gubernamentales son discontinuas de una administración a otra; y iii) se han creado órganos deliberativos para el manejo de residuos sólidos poco efectivos.

Otro de los temas de este informe versa, sobre la rectoría o dirección política sobre los residuos sólidos; en efecto, el ordenamiento jurídico no señala de forma expresa, un ente rector en materia de residuos sólidos, sin embargo, el análisis jurídico llevado a cabo por esta Contraloría General, permite señalar que el Ministerio de Salud ostenta una competencia mayor y hegemónica de dirección política (rectoría), la cual se debe materializar mediante el ejercicio de las funciones de: i. emisión de disposiciones, directrices, normas y reglamentos; ii. control y supervigilancia en cuanto al manejo de residuos sólidos; y iii. mecanismos de coordinación entre los diferentes actores. Sobre el particular, se determinó que la rectoría del Ministerio de Salud es débil, puesto que no emite directrices formales en materia de residuos sólidos, además de un frágil ejercicio de la función de control y vigilancia, en virtud del poco control ejercido en los vertederos y la poca vigilancia del cumplimiento del Reglamento de Manejo de Basuras.

En cuanto al tema de la coordinación, se determinó una deficiente coordinación de acciones entre los entes responsables de la gestión de los residuos sólidos, situación que se evidencia con la emisión de proyectos gubernamentales liderados por entidades distintas y la emisión de reglamentos en forma descoordinada.

Finalmente, se considera que la problemática sobre el manejo y gestión de residuos sólidos tiene su génesis en los esquemas de comportamiento transmitidos por el medio social. Sin embargo, las acciones tomadas por el Ministerio de Salud y el Ministerio del Ambiente y Energía no han logrado un cambio de actitud, ni la formación de conciencia sobre las implicaciones de la inadecuada gestión de los residuos, tanto en la salud como en el ambiente.

En virtud de las deficiencias determinadas en la materia de la gestión de los residuos sólidos por parte del Estado, la Contraloría General está ordenando acciones al Poder Ejecutivo (en la figura de la Ministra de Salud) a fin de corregir las mismas.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES Y AMBIENTALES

INFORME DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DESECHOS SÓLIDOS

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.

El estudio a que se refiere este informe se realizó en cumplimiento del plan operativo anual de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de esta Contraloría General.

1.2. OBJETIVO Y ALCANCE DEL ESTUDIO.

El estudio se realizó con el propósito de evaluar la gestión de las políticas públicas en el manejo de residuos sólidos por parte de los entes responsables.

El examen abarcó el segundo semestre de año 2006, ampliándose ese periodo cuando se consideró necesario, y se realizó según lo estipulado en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.

1.3. COMUNICACIÓN DE RESULTADOS A LA ADMINISTRACIÓN.

Los resultados, a los cuales se refiere este estudio, fueron informados a los siguientes funcionarios del Ministerio de Salud: Dr. Daniel Salas Peraza, Asesor del Despacho de la Ministra de Salud, y al Ing. Eugenio Androvetto Villalobos, Jefe de la Unidad de Permisos y Controles de la Dirección de Protección al Ambiente Humano; en reunión celebrada el 9 de noviembre de 2007.

1.4. GENERALIDADES DEL ESTUDIO.

La materia de residuos sólidos¹ posee varias aristas de análisis necesarias a evaluar, que van desde las meramente técnico-operativas, hasta el ámbito económico, socio-cultural y político; y en los que intervienen una gran cantidad de actores tanto de carácter público como privado.

¹ Se debe aclarar que la legislación nacional no diferencia entre los términos basura, desecho, desperdicio y residuo, por lo que, se retoma la definición de desechos señalada en el artículo 1 inciso b) del Reglamento sobre Rellenos Sanitarios (Decreto Ejecutivo No.27378-S del 09 de octubre de 1998); en el que al respecto señala: "Desecho: Sustancias u objetos muebles, sin uso directo, cuyo propietario requiere deshacerse de ellos o es obligado según las leyes nacionales.". Se incluyen además, según el Informe de Avance No.1 del Plan Nacional de Residuos Sólidos (PRESOL), los productos o restos de tratamientos.

Todas las dimensiones de análisis antes señaladas, encuentran un punto común en el hecho de que los desequilibrios que genera una mala gestión de residuos sólidos son difusos y la problemática de dicha gestión tiende a invisibilizarse organizacionalmente, tanto así que, hoy día el Ministerio de Salud, siendo el ente rector en la materia, no cuenta con información sobre las implicaciones que tiene una inadecuada gestión de residuos sólidos en la salud de los habitantes.²

En este estudio se analiza el tema de residuos sólidos tomando en consideración la dimensión política, y específicamente orientado a la evaluación de un conjunto de decisiones, medidas, cursos de acción e intervenciones impulsadas por el Estado a través de las estructuras organizacionales e institucionales claramente definidas por el ordenamiento jurídico y que aspiran a regular este ámbito de conflictividad socioambiental, concretándose en programas y proyectos específicos; siendo ésta, en suma, una evaluación del producto de la actividad política en la materia de residuos sólidos. Adicionalmente, se realiza un análisis general del aspecto cultural, evidenciando la necesidad de un cambio de paradigma en punto al comportamiento y pautas de conducta en lo que respecta al manejo y gestión de los residuos sólidos.

El análisis puntual de la dimensión política se realiza por tres razones fundamentales, la primera de ellas en el sentido de que son las instituciones del Estado³, con miras a la protección y tutela de dos bienes jurídicos fundamentales, como lo son el ambiente y la salud de los habitantes, las que deben definir, en principio una orientación y direccionamiento claro en torno al tema de residuos sólidos, con una visión prospectiva⁴ y de largo plazo; en segundo término, el direccionamiento de carácter político impacta de forma positiva o negativa, con efecto "dominó" las dimensiones de carácter económico y técnico-operativas; y en tercer término, se convierte este estudio en el preámbulo de análisis en materia de residuos sólidos y el accionar de la estructura organizacional e institucional pública en dicho tema, ya que al evidenciar la problemática a nivel de dirección política y girar cursos de acción a la administración, queda pendiente el análisis a profundidad de las dimensiones subsiguientes.

² Copia del Oficio No.DVS-428 emitido el 19 de julio, 2007 por el Director de Vigilancia de la Salud del Ministerio de Salud.

³ En el ejercicio de la rectoría correspondiente.

⁴ Según lo señala Alfonso J. Palacios Echeverría, "La palabra prospectiva tiene su origen en el latín. El verbo "prospicere" significa mirar a lo lejos o desde lejos, discernir algo delante de uno. Su conceptualización en la ciencia administrativa se basa en el postulado de que existe cierta libertad frente a múltiples e indeterminados futuros.[...] la prospectiva apuesta por un futuro decididamente diferente del pasado, pues no lo concibe como una prolongación del pasado, sino como el producto de la interrelación de múltiples actores que actúan hoy en función de sus proyectos futuros." Cita además a Michel Godet, en su obra De la Anticipación a la Acción, señala al respecto "la prospectiva es una reflexión para iluminar la acción presente con la luz de los futuros posibles. En las sociedades modernas, la anticipación se impone a causa de los efectos conjugados de dos factores principales: en primer lugar, la aceleración del cambio técnico, económico y social requiere una visión de largo plazo... en segundo lugar, los factores de inercia relacionados con las estructuras y los comportamientos exigen sembrar hoy para cosechar mañana." Palacios Echeverría, Alfonso J., PROSPECTIVA ORGANIZACIONAL, Publicaciones del Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa, San José, Costa Rica, 1988.

En cuanto al aspecto cultural, y considerando el hecho de que la problemática sobre el manejo y gestión de residuos sólidos tiene su génesis en los esquemas de comportamiento transmitidos por el medio social; es que, se considera, en principio, realizar un análisis inicial sobre el tema, con el propósito fundamental de que se convierta en la etapa primigenia de un estudio mucho más profundo sobre la forma de integrar a las comunidades humanas a sus medios ecológicos⁵ y con ello impactar la cultura ciudadana en la materia.

Tanto la evaluación de la gestión de las políticas públicas en materia de residuos sólidos, como la cultura sobre el manejo de los mismos, parte de la delimitación misma de la problemática, iniciando con la generación de los residuos, en donde el aumento en cantidad tiene visos de agudizarse, y topan con una incapacidad del Estado para ofrecer, implementar y dar seguimiento a alternativas viables, que van desde la reducción misma de dichos residuos, hasta alternativas de aprovechamiento y disposición final que sean amigables con el ambiente y con la inserción de tecnologías limpias.

La incapacidad del Estado inicia con la imposibilidad de determinar, con indicadores actualizados, la problemática real en cuanto a la generación de residuos sólidos, ya que el país no cuenta con series históricas ni datos actualizados sobre la generación de residuos sólidos, tampoco se tienen indicadores sobre la cantidad de residuos sólidos generados por provincia o cantón, ni mucho menos se cuenta con la cantidad de residuos sólidos generados por la industria, el comercio, residuos con características especiales, u otras clasificaciones⁶.

No obstante, y en un esfuerzo por evidenciar la problemática señalada supra, se hace referencia a alguna información estadística sobre la generación de residuos sólidos de carácter domiciliario, y el aumento de los mismos, partiendo de los datos con los que se cuenta hasta el 2003 y tomando como base la proyección realizada por el Estado de la Nación en su Duodécimo Informe Sobre el Estado de la Nación al 2006, la información generada para la Evaluación Nacional de Servicios de Manejo de Residuos Sólidos, Costa Rica EVAL 2002, y la información suministrada por el IFAM al 2003⁷.

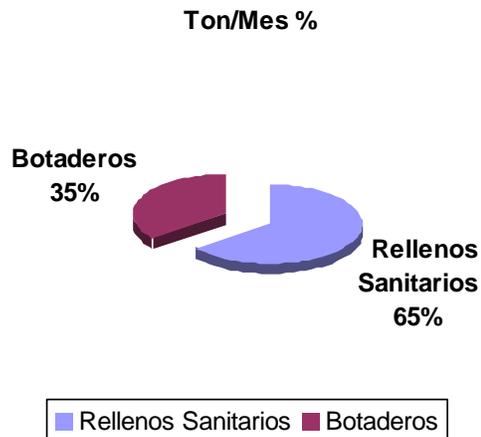
En principio, se debe señalar que, según estimación realizada en el Plan Nacional de Desechos elaborado en el año 1991; se generaban aproximadamente 1.395 toneladas de residuos domiciliarios por día, incrementándose dicha cantidad para el año 2006, según el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, en 4500 toneladas diarias; siendo que el factor de crecimiento de dicha cantidad responde a un valor absoluto de 3.23, con respecto a la estimación realizada en el año 1991, lo cual representa un incremento de un 22%, lo que evidencia la agudización en cuanto al crecimiento en la cantidad de residuos sólidos de carácter domiciliario.

⁵ Según Palacios Echeverría la definición de cultura desde el punto de vista de los ecólogos adaptacionistas se considera como un sistema de esquemas de comportamiento transmitidos por el medio social, los cuales sirven para integrar las comunidades humanas a sus medios ecológicos. Palacios Echeverría, Alfonso J. Prospectiva Organizacional. Publicaciones del Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa, San José. Costa Rica, 1988.

⁶ El aspecto de la información entre otros temas, será abordado en estudios puntuales posteriores.

⁷ Los datos históricos con los que se cuenta son del 2003 para los residuos sólidos domiciliarios, según oficio DFM-505-SSP-183-07 del 25 de setiembre del 2007, emitido por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

De las 4500 toneladas de residuos sólidos domiciliarios generados diariamente, en el país⁸, aproximadamente el 30% de las mismas son dispuestas diariamente en las calles, ríos, lotes baldíos, entre otros (según el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible).



Particularmente, con respecto a los residuos sólidos recolectados por los Gobiernos Locales del país⁹, de acuerdo con información suministrada por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, el 65% son depositados en rellenos sanitarios y el 35% restante es depositado en vertederos o botaderos ilegales¹⁰.

Es de interés destacar el hecho de que, analizando exclusivamente la Gran Área Metropolitana¹¹ (GAM) el 92% de los residuos sólidos

recolectados por las municipalidades son dispuestos en los rellenos sanitarios de La Carpio, Los Mangos, Los Pinos y Aserrí¹², administrados por dos empresas privadas (EBI y WPP Continental) y el 8% restante es depositado en botaderos ilegales.

Caso contrario se presenta con los residuos sólidos transportados por los gobiernos locales fuera de la GAM; en donde del 37% únicamente un 9% es depositado en rellenos sanitarios, y la cantidad restante es depositada en vertederos a cielo abierto y botaderos a las orillas de los cauces de los ríos, lugares en los que los residuos no reciben tratamiento y se convierten en focos de contaminación por malos olores, generación de vectores y emisión de lixiviados y gases dañinos.



Residuos Sólidos que van a dar al cauce del Río Colorado. Vertedero ubicado en San Rafael de Naranjo. Setiembre, 2007

⁸ Lo que representa 1 kilogramo por habitante al día como promedio nacional y tomando en consideración que, según el INEC, al 31 de diciembre del 2006 el total de población cerrada es de 4.299.234 habitantes.

⁹ Tomando en cuenta que existen comunidades donde las municipalidades del todo no prestan los servicios de recolección, transporte y disposición final de los desechos.

¹⁰ En el sentido de que no cuentan con el permiso correspondiente por parte del Ministerio de Salud. El cálculo se realizó tomando en consideración las toneladas métricas por mes.

¹¹ Es el núcleo de generación de residuos sólidos más importante, comprende 31 de las 81 municipalidades del país, ocupa aproximadamente el 3% del territorio nacional y habita el 54% de la población, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos, a diciembre del 2006.

¹² Se encuentra en proceso de apertura.

Lo anterior evidencia cómo únicamente en la GAM se ha tratado de hacerle frente a la problemática de residuos sólidos, mediante rellenos sanitarios administrados por dos empresas privadas; siendo que, fuera de la GAM, aún cuando se ubica el 46% de la población, el 91% de los residuos sólidos recolectados por los gobiernos locales están siendo dispuestos en vertederos o botaderos ilegales; lo que ocasiona, además de un impacto negativo en el suelo y el subsuelo, aguas subterráneas y la atmósfera, amenazas tanto a la salud como a la seguridad de los habitantes lo cual se traduce, en el primer caso, en una mayor incidencia de enfermedades gastrointestinales, parasitarias, respiratorias, dermatológicas, degenerativas, infectocontagiosas, alérgicas, dengue, entre otras¹³; y en cuanto a la seguridad se tiene el impacto que ocasiona el lanzamiento de desechos sólidos a los cauces de los ríos, afectando la calidad del recurso hídrico, la salud de los ecosistemas y la biodiversidad continental y marino costera, provocando además el desbordamiento de ríos y quebradas, con la consecuente afectación a la seguridad de las personas ubicadas en las viviendas que han sido construidas cercanas a los ríos¹⁴.

Sin embargo, según consulta realizada por esta Contraloría General sobre la principal problemática en materia de residuos sólidos, el Dr. Rosendo Pujol Mesalles¹⁵ señala que “El problema de los desechos mal localizados no es la cantidad sino la gravedad de los impactos negativos que causan en alcantarillas, sistemas de alcantarillado pluvial, presas hidroeléctricas, equipos de generación eléctrica”, también indica otros problemas en materia de residuos sólidos como:

- El manejo poco apropiado en la mayoría de los casos de los desechos peligrosos de todos los tipos.
- Falta de disposición adecuada de los residuos sólidos en la mayor parte del territorio costarricense fuera de los principales centros poblados.
- Consecuencias negativas del manejo de los desechos sólidos: dengue, taqueamiento de alcantarillas y de cauces de ríos.

Algunos de los factores que inciden en cuanto al crecimiento en la generación de residuos sólidos, según el Dr. Pujol, son:

- “El aumento de la actividad económica en general, de la población y del ingreso per cápita de una parte significativa de la población.
- Los patrones de consumo cambiantes de la clase alta y media, con valores del tiempo creciente y preferencia por alimentos entregados en casas y oficinas que implican grandes cantidades de empaques.
- La ausencia de regulación que promueva agresivamente la reducción o la responsabilidad corporativa sobre los desechos.

¹³ Según Evaluación Regional de los Servicios de Manejo de Residuos Sólidos. Organización Panamericana de la Salud. 2002

¹⁴ Según información de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias suministrada en la página web www.cne.go.cr / Desbordamientos recientes en Cartago-“Mal manejo de desechos agrícolas causó avalancha-Geólogo de la CNE puntualiza que los materiales taponan cauces de los ríos[...]El mal manejo de los desechos por parte de los agricultores es una de las causas de la avalancha que ocurrió la semana anterior en Cartago...”La Nación. 12 de octubre, 2007.

¹⁵ Especialista en planificación urbana, regional y ambiental, desarrollo sostenible, interacciones transporte y uso del suelo, sistemas de infraestructura, fortalecimiento de instituciones locales, turismo sostenible.

- El irrespeto flagrante de la legislación ambiental existente, en particular sobre aguas servidas, deforestación, ocupación de Zona Marítimo Terrestre, ocupación de márgenes de los ríos y mala disposición de residuos sólidos.
- El estancamiento o decadencia del capital social de muchas comunidades que implica un serio descuido de los intereses colectivos.¹⁶

2. RESULTADOS.

2.1. AUSENCIA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS.

Del análisis realizado por esta Contraloría General se determinó que el país, a pesar de presentar un problema de carácter creciente en cuanto a la generación, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, carece de una política pública integral¹⁷ en relación con la gestión de los mismos que tienda a la protección y tutela sobre el ambiente y la salud de los habitantes; siendo estos bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento jurídico.

Los informes, investigaciones y diagnósticos realizados en torno al tema han evidenciado el problema desde la cantidad de residuos generados relacionado con factores como el aumento de la población, hábitos de consumo, hasta la problemática en cuanto al transporte, recolección y disposición final de los mismos; aspecto señalado en el punto 1.4 del presente informe.

No obstante, y a pesar de la problemática señalada, se evidenció la ausencia de una política pública integral en la Gestión de Residuos Sólidos¹⁸ consolidada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND), de allí que dicho plan no propone políticas integrales, adicionalmente se dan iniciativas gubernamentales desarticuladas con una visión de corto plazo y centradas en la etapa de disposición final, además de que se crean órganos deliberativos que no ha sido efectivos, situaciones que adelante se detallan.

Tal ausencia de políticas lo reafirma el hecho de que al consultarle a la Ministra de Salud sobre la existencia de políticas públicas en residuos sólidos, se señaló que las políticas vigentes son:

¹⁶ Según entrevista realizada al Dr. Rosendo Pujol Mesalles el 21 de setiembre, 2007.

¹⁷ Entendiendo política pública, para efectos de este informe, el producto de la actividad política en la que se integran el conjunto de decisiones, medidas, cursos de acción e intervenciones que se impulsan desde el Estado que aspiran de forma democrática (desarrolladas en conjunto con el sector público-comunidad-sector privado) a regular un determinado ámbito de conflictividad social y cuya expresión concreta se traduce en programas y éstos en proyectos específicos. Las políticas públicas se dividen en: Políticas de Estado: Aquellas que trascienden los periodos de gobierno y son sostenibles en el tiempo, preferiblemente deben estar contenidas en el ordenamiento jurídico en procura de su cumplimiento; Políticas de gobierno: son función propia del Poder Ejecutivo, es decir, del Presidente y sus Ministros, en los diferentes ámbitos de la función gubernamental en sentido estricto. La política pública es integral en el tanto considere tres aspectos fundamentales: a) Comprende la problemática en la gestión de los residuos sólidos desde la etapa de generación hasta la etapa de disposición final, con una visión de conjunto y de consecución de resultados; b) Visión de corto, mediano y largo plazo; c) Sostenibilidad en el tiempo y de los resultados. El concepto anterior fue extraído de documentos de la CEPAL sobre políticas públicas y el criterio de experto del Politólogo Randall García, funcionario de la Contraloría General.

¹⁸ Según el Dr. Rosendo Pujol Mesalles, la Gestión de Residuos Sólidos responde a "Un manejo integrado que trate de reducir al máximo la generación de desechos y aumentar al máximo la cantidad de residuos que son reusados, recuperados, reciclados y comportados. Los desechos que no pueden ser tratados de esta forma deben ser dispuestos lo más eficaz y eficientemente en rellenos sanitarios."

“Eliminación de fuentes contaminación. Esta es una política definida para la Dirección de Protección para el Ambiente Humano”, y “Contribución al desarrollo de una Cultura que protege y mejore la salud y el ambiente humano. Esta es una política definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”.¹⁹

Como se puede observar, estas políticas no son específicas del tema de los residuos sólidos, además no se vislumbra que puedan orientar el manejo integral. En el primer caso, de “eliminación de fuentes de contaminación”, la misma está definida para la Dirección de Protección al Ambiente Humano, sin especificarse su trascendencia²⁰; en el segundo caso, pese a que se señala que está incluida en el PND, lo cierto es que no aparece explícitamente en dicho plan, aunque sí tiene alguna relación con el programa de ciudades limpias y la instalación de centros de acopio para la reutilización o el reciclaje de residuos sólidos²¹.

Ahora bien, en su oportunidad se le consultó al Jefe de la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud sobre el tema y señaló que: “*El Ministerio de Salud nunca ha tenido un norte claro en materia de residuos sólidos, únicamente se ha avocado a la etapa de disposición final*”²².

Al consultar a la Directora de la Dirección Gestión de la Calidad Ambiental del Ministerio de Ambiente y Energía, señaló que “... *actualmente se trabaja en una política, ... de un proyecto conjunto con la Cámara de Industrias llamado “Producción más limpia en el sector empresarial, pero aún no está terminada...*”²³, aspecto que confirma que no existe una política integral.

En los puntos 2.1.1, 2.1.2 y 2.1.3 que seguidamente se detallan se evidencian la ausencia de una política integral y articulada para el manejo de los residuos sólidos.

2.1.1. Plan Nacional de Desarrollo formulado para el período 2006-2010 no propone políticas públicas integrales para la Gestión de los Residuos Sólidos.

En el Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010 (PND), no se logra evidenciar una orientación integral sobre la gestión de residuos sólidos, a través de políticas públicas, sino que se trata el tema de Gestión de Residuos Sólidos por medio de actividades puntuales, proponiendo aspectos como la construcción de un centro de transferencia y otras tecnologías en Río Azul, la puesta en funcionamiento de centros de acopio y la ejecución del programa “ciudades limpias” liderado por el Ministerio de Salud²⁴.

¹⁹ Oficio DPA-2563-07 del 17 de agosto de 2007 del Ingeniero Eugenio Androvetto Villalobos, Director AI de la Dirección de Protección Ambiente, en atención del oficio DM-5485-07 del 13 de Agosto.

²⁰ Según consulta, la eliminación de fuentes de contaminación se lleva a cabo por medio de las inspecciones a los vertederos. (18 de setiembre de 2007)

²¹ Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, pp. 51.

²² Entrevista del 26 y 27 de junio de 2007.

²³ Entrevista del 4 de julio de 2007.

²⁴ Plan Nacional de Desarrollo Pp. 151 y 153.

Efectivamente, las metas sectoriales propuestas en el PND para el período 2007-2010 relacionadas con residuos sólidos son:

Metas del período 2007-2010	Institución responsable
70% de avance del proyecto para la construcción de un centro de transferencia y otras tecnologías en Río Azul	Ministerio de Salud Comisión Nacional para el Manejo Integral de los Desechos Sólidos Ministerio de Salud
22 cantones con centros de acopio en funcionamiento	Municipalidades Ministerio de Educación
22 cantones ejecutando el programa "Ciudades Limpias"	Ministerio de Salud Municipalidades Ministerio de Educación

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010, Anexos, pág.153.

Aunque estas medidas suponen la intención de solventar el problema de la disposición de residuos sólidos, a todas luces son insuficientes para solucionar una problemática crónica y complicada que lleva años sin resolver. Tampoco se vislumbra en forma expresa, el deseo real de procurar un manejo adecuado de los residuos; a efecto de implementar políticas y acciones para promover prácticas de reciclaje en los hogares, acciones de tratamiento de residuos en las industrias y finalmente una adecuada disposición de los residuos en los rellenos sanitarios, y por ende disminuir los efectos adversos para la salud de las personas y el ambiente.

La meta de "22 cantones ejecutando el programa ciudades limpias" se establece para un período de cumplimiento de tres años, sin embargo, según oficio DGS-1913-07 de fecha 8 de octubre del 2007 y emitido por la Directora de la Dirección General de Salud, la meta de gestión y relevancia establecida en la Ley No.8562, Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2007, "1.5.1 Promover en 10 municipios la implementación del plan de manejo de desechos y la ejecución del programa ciudades limpias, mediante un proceso participativo, social, a finales del año 2007" tiene un cumplimiento de un 50% para el primer semestre del presente año, lo cual, según el mismo oficio "...implica, no sólo que el cumplimiento de la meta va por muy buen camino, sino que la diferencia en el alcance de la meta se satisfará, o por lo menos así se espera, durante el segundo semestre."

Lo anterior, presupone que, en dos años aproximadamente se tendría por cumplida la meta de la ejecución del programa ciudades limpias en 22 municipios, señalado en el Plan Nacional de Desarrollo para tres años.

Además, dichas metas no abordan de forma integral la problemática en punto a la gestión de residuos sólidos y su abordaje no refleja el hecho de ser una prioridad nacional.

Todo lo anterior a pesar de que el PND es el instrumento permanente de gestión prospectiva para orientar, coordinar, y dirigir dentro de un período gubernamental las acciones estratégicas de los órganos, entes y empresas del Estado -según su autonomía constitucional o legal- y los entes públicos no estatales que perciban recursos del Estado, para determinar las prioridades y responsabilidades en la realización de las metas y los objetivos propuestos²⁵ y en el cual, según el marco normativo que lo regula, debe reflejarse una visión de desarrollo sostenible del país.

2.1.2. Iniciativas gubernamentales discontinuas de una administración a otra.

Otra manera de evidenciar la falta de políticas públicas integrales, es mediante un análisis diacrónico de las diferentes iniciativas llevadas a cabo en las diferentes administraciones.

Desde los años cuarenta en adelante, la política en la gestión de residuos sólidos se caracteriza por la tendencia a la concentración de los sitios de deposición, sobre todo en el caso de las principales ciudades del Valle Central de ese entonces, ubicando esos sitios principalmente en los cantones periféricos y menos urbanizados²⁶.

En los diferentes períodos de gobierno, a partir de 1990, a las iniciativas gestadas en una administración en cuanto al tema de los residuos sólidos no se les dio continuidad ni seguimiento en la siguiente.

Así las cosas, en la Administración de Calderón Fournier (1990-1994); se da la tendencia a establecer mega rellenos regionales²⁷. En junio de 1991 se declara emergencia nacional el manejo de residuos sólidos²⁸ y ese mismo año, se confecciona el “Plan Nacional de Manejo de Desechos Sólidos”, el cual fue el primer plan de cobertura nacional, formulado en el país por un grupo interdisciplinario de profesionales de instituciones gubernamentales, universidades públicas y ONG’s.

Adicionalmente, se emite el Decreto Ejecutivo N° 22932-S-MIRENEM del 3 de marzo de 1994, por medio del cual se declara el Plan Nacional de Manejo de Desechos citado, y se promueve una estrategia nacional para el manejo de desechos. Asimismo, el decreto designa como coordinador del plan al Departamento de Control Ambiental de la División de Saneamiento Ambiental, de ese entonces, del Ministerio de Salud. Sin embargo, el plan nunca se implementó y la estrategia tampoco se elaboró.

²⁵ Artículo 2 del Reglamento a la Ley General de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, DE-32988-H del 31 de enero de 2006. Artículo 1, DE-31324-PLAN.

²⁶ Ramírez Boza, Mario. Geopolítica de la Crisis en la Gestión de los Desechos Sólidos Domésticos (Gran Área Metropolitana de Costa Rica: 1950-2005) Revista de Ciencias Económicas (Cr), año/vol.III-IV, número 109-110. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica, 2005.

²⁷ En esta administración surge el tema del relleno sanitario de Cabezas de Esparza.

²⁸ Mediante Decreto Ejecutivo N° 20429 del 5 de junio de 1991 posteriormente anulado por la Sala Constitucional mediante voto 4194-95.

Posteriormente, según el informe del “Programa Sistema de Ordenamiento Ambiental de la Gran Área Metropolitana” (SOAGAM)²⁹ elaborado en 1996, a raíz de un convenio de cooperación técnica entre el MINAE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); se señalaron una serie de debilidades que tuvo el mencionado plan, por las cuales no se implementó, dentro de éstas se mencionan: omisión de actividades relacionadas con la implementación, evaluación y orden de prioridades, falta de cronogramas y planes de financiamiento y la ausencia de una descripción completa de los sistemas existentes de manejo de desechos, entre otras. Por otro lado, el “Informe de Desechos Sólidos realizado por el IFAM” en el año 2003, indica que se omitieron los trámites relacionados con la implementación y seguimiento de ese plan, observación que reafirma el Jefe de la Sección de Supervisión de Proyectos del IFAM al indicar que a dicho plan no se le dio continuidad y quedó en fase de diagnóstico en esa época.³⁰ Asimismo, al consultársele al actual³¹ Director de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud, este manifestó: “Era un diagnóstico nacional y lo único que se rescata es la parte de la ubicación de los rellenos, después el otro asunto fue que recomendaba lo del reciclaje, por lo que, se sacaron decretos en este tema. No hubo nadie que le diera seguimiento”.³²

En esta misma Administración, se establece el final de las operaciones del Relleno Sanitario de Río Azul³³, y se emite el “Reglamento sobre Rellenos Sanitarios”³⁴.

En la Administración siguiente (Figueres Olsen 1994-1998), la tendencia política seguida por la administración anterior cambia y se centra en tratar de solucionar el problema de disposición final de residuos sólidos, a nivel local, descentralizando la gestión al sector privado y a las municipalidades; se emiten, en esta administración, una serie de decretos ejecutivos a fin de reglamentar la gestión, tales como: reformas al Reglamento de Rellenos Sanitarios³⁵; se declara nuevamente, mediante decreto ejecutivo, emergencia nacional el problema de residuos sólidos³⁶ y finalizando el período se emiten varios Reglamentos: *Reglamento Características y Listado Desechos Peligrosos Industriales*, *Reglamento para el Manejo de los Desechos Peligrosos Industriales* y *Reglamento sobre el procedimiento para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar constituyentes que hacen un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente*³⁷.

Es de interés destacar que, en esta Administración se designó un Ministro de Asuntos Específicos sin cartera, a fin de atender el problema generado por la disposición final de residuos sólidos.

²⁹ Informe de Desechos Sólidos IFAM- 2003, Págs. 35-37.

³⁰ Entrevista del 13 de junio de 2007.

³¹ Se aclara que el actual Director de Protección al Ambiente Humano no es el mismo que estaba cuando se debió implementar el plan.

³² Entrevista del 6 de marzo de 2007.

³³ Mediante Decreto Ejecutivo N° 22218 del 20 de mayo de 1993.

³⁴ Mediante decreto N° 22595 del 14 de octubre de 1993.

³⁵ Decreto Ejecutivo No 23563 del 5 de agosto, 1994 y el Decreto Ejecutivo N° 24601 del 28 de mayo de 1995.

³⁶ Por medio de Decreto Ejecutivo 24653 del 21 de agosto de 1995, posteriormente anulado por la Sala Constitucional mediante voto 1369-01 del 14 de febrero de 2001.

³⁷ Decretos Ejecutivos 27000, 27001 y 27002 respectivamente, todos emitidos el 29 de abril de 1998.

También mediante Decreto No.25082-MINAE de 15 de marzo de 1996, se crea el Subcontralor especialista en desechos. No obstante, las funciones de éste las asume en agosto de 1996 la Contraloría Ambiental del Ministerio de Ambiente y Energía, en la cual bajo el marco de un acuerdo gubernamental conforma una Unidad Ejecutora para los Desechos Sólidos.

En el período 1998-2002 la Administración Rodríguez Echeverría sigue con la política de municipalizar la gestión de residuos sólidos; se otorga el control administrativo del Relleno Sanitario de Río Azul a la Federación Municipal Regional del Este (FEDEMUR) y se reforman reglamentos en materia de residuos sólidos, por medio de decretos DE-27443-S del 13 de octubre de 1998 que reforma el Reglamento de manejo de basuras y DE-27378-S del 23 de octubre de 1998³⁸ el cual deroga el anterior Reglamento de Rellenos Sanitarios y en el que se delega la aprobación, vigilancia y fiscalización de los rellenos sanitarios del país, al Ministerio de Salud, a través de la Dirección de Protección al Ambiente Humano.

En este período gubernamental, el Ministerio de Salud resuelve el cierre de vertederos de las municipalidades de Santo Domingo, San Isidro y San Rafael de Heredia³⁹. No se logró en este período el cierre técnico del relleno sanitario de Río Azul e inicia operaciones el Parque Tecnológico Ambiental La Carpio; se inaugura la primera etapa del mismo⁴⁰.

En la Administración Pacheco de la Espriella 2002-2006, se reforma el marco reglamentario⁴¹ de residuos sólidos y se deja la problemática en manos de los gobiernos locales⁴², lo anterior respaldado por el artículo 7º del Reglamento de Manejo de Basuras que señala: *“El servicio de recolección, acarreo y disposición de basuras, estará a cargo de las municipalidades, las cuales podrán realizar por administración o mediante contratos con empresas o particulares, que se otorgarán de acuerdo con las formalidades legales y que requieran para su validez la aprobación del Ministerio”*. En caso de contratación del servicio, la municipalidad es responsable de la supervisión y control de la calidad del servicio.

No obstante, la iniciativa de trasladar el servicio de recolección, acarreo y disposición de basuras a los gobiernos locales, no iba acompañada de un análisis a fin de determinar la capacidad técnica y financiera de los 81 gobiernos locales a fin de asumir dicha problemática; prueba de ello es que, según la *“Evaluación Nacional de los Servicios de Manejo de Residuos Sólidos Municipales en Costa Rica EVAL-2002”*, solamente siete municipalidades⁴³ contaban en ese momento con estructuras organizativas que contienen unidades específicas encargadas de los temas relacionados con el servicio de recolección y transporte de residuos. Según el mismo informe de evaluación 2002, el 26% de las municipalidades no contaban con

³⁸ El Decreto Ejecutivo N° 27378 deroga el Decreto Ejecutivo N° 22595-S que fue el anterior Reglamento de Rellenos Sanitarios.

³⁹ Ramírez Boza Mario, Revista de Ciencias Sociales, UCR. Geopolítica de la crisis en la Gestión de los Desechos Sólidos Domésticos (Gran Área Metropolitana de Costa Rica: 1950-2005, Cuadro 1, Pag 107.

⁴⁰ Mediante Decreto N° 28808-S, de fecha 17 de julio de 2000 el Ministerio de Salud indica que la Empresa Berthier (EBI de Costa Rica S.A.) construye un Relleno Sanitario ubicado en La Carpio a fin de brindar el tratamiento y disposición final de los residuos sólidos a la Municipalidad de San José.

⁴¹ Se emiten los Decretos: DE 30836-S que deroga la reforma al Reglamento de Manejo de Basuras y el DE 31771-S que reforma el Reglamento sobre Rellenos Sanitarios.

⁴² Ramírez Boza Mario, Revista Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica, 2005. “Geopolítica de la Crisis en la Gestión de los Desechos Sólidos Domésticos” (Gran Área Metropolitana de Costa Rica: 1950-2005). Pag 121.

⁴³ Municipalidades de San José, Alajuela, Cartago, Desamparados, Curridabat, La Unión y Escazú. EVAL 2002 Pp. 13 y 14.

recolectores convencionales de residuos sólidos, siendo recolectados en vagonetas, tractores u otro tipo de vehículo no apto para este objetivo y el 74% restante contaban con 149 camiones, de los cuales el 16% se encontraban en malas condiciones, el 37% en condiciones regulares y solamente un 21% se encontraba en buenas condiciones⁴⁴.

Para el año 2006, las deficiencias de las municipalidades se reflejan en la cobertura de los servicios relativos a los residuos sólidos, pues se estimaba que la cobertura media del país es aproximadamente de un 75%, siendo ésta de un 90% en la Gran Área Metropolitana y menor en el resto del país⁴⁵; convirtiéndose dichas zonas en focos de contaminación debido a la disposición final de residuos en botaderos clandestinos y siendo frecuentes las quemadas y vertidos directos a los cauces de agua de los ríos.⁴⁶

Así las cosas, se tiene que el tema de los residuos sólidos al ser un problema socioambiental⁴⁷ y cuya solución, en virtud de los efectos a la salud y al ambiente, trascienden a un período gubernamental, se ha tratado a través de iniciativas de carácter cortoplacistas y de alcances limitados únicamente a la disposición final de los mismos; incluso las tendencias en cuanto a la disposición final cambia de una administración a otra, desde la posibilidad de establecer “mega rellenos” hasta iniciativas de descentralización de la gestión a los gobiernos locales y al sector privado, aspecto que evidencia la ausencia de políticas integrales que trasciendan el corto plazo.

A falta de continuidad y seguimiento en las iniciativas tomadas, no es posible medir el impacto de las mismas en términos de intensidad, ritmo y dimensión, persistiendo el problema, donde los esfuerzos se han direccionado a la etapa de disposición final de los residuos sólidos, dejando de lado iniciativas tendientes a la disminución de residuos, mecanismos de aprovechamiento y reciclaje, y la determinación de la menor cantidad de residuos para su disposición final.

2.1.3. Creación de órganos deliberativos para el manejo de residuos sólidos, poco efectivos.

Otra manera de enfocar la falta de políticas públicas integrales en el tema de los residuos sólidos, es analizar la creación de órganos deliberativos para el manejo de los residuos sólidos.

Con el estudio efectuado por esta Contraloría General se obtiene evidencia de la creación de comisiones a fin de resolver de forma integral el problema de los residuos sólidos, que no logran llevar a cabo las funciones para las cuales se conforman; siendo su accionar inefectivo en términos de resultados.

⁴⁴ Pp. 20, EVAL-2002

⁴⁵ Informe Manejo de Residuos Sólidos en Costa Rica. Estado de Situación y Participación del IFAM. Agosto, 2006, citado en el PRESOL. Pp. 8

⁴⁶ Informe Manejo de Residuos Sólidos en Costa Rica. Estado de Situación y Participación del IFAM. Agosto, 2006, citado en el PRESOL. Pp. 7 y 8.

⁴⁷ Problemática que incide tanto en la salud de los habitantes como en el ambiente

Así por ejemplo, mediante Decreto Ejecutivo No.31432-MP-PLAN de 16 de octubre de 2003, se creó la *“Comisión Coordinadora para la Búsqueda de la Solución Integral del Manejo de los Desechos Sólidos”*. Según el considerando 4° del decreto en mención, dicha comisión se crea con el propósito de que exista *“... una adecuada coordinación y articulación de las acciones generales y concretas que se deberán desarrollar para lograr los cometidos planteados, es necesario constituir formalmente una Comisión coordinadora para la búsqueda de alternativas al manejo de los desechos sólidos,...”*. Además, se establece que será integrada por los representantes de los ministerios de la Presidencia, Salud y Ambiente y Energía, así como el representante del Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), siendo éste último el encargado de coordinarla.

Dentro de las responsabilidades que se le asignaban a esta Comisión según el decreto de creación mencionado, está la de servir como instancia coordinadora, conciliadora y de enlace entre los ministerios, las instituciones públicas estatales y no estatales y municipalidades, que tengan participación en cuanto a la problemática y la búsqueda de alternativas viables y sostenibles para el adecuado manejo de los residuos sólidos.

Sin embargo, aún cuando se traduce en un intento de *“solución integral”* al manejo de los residuos sólidos, la comisión creada al efecto no dio los frutos esperados; según indicó el Ministro de Ambiente y Energía⁴⁸, esta Comisión *“no funcionó porque no tenía un programa de trabajo coordinado o con una estrategia clara para abordar la problemática de una forma integral...”*, además *“... la misma se encontraba coordinada por el IFAM, cuyas competencias no son de índole nacional con capacidad de dictar políticas públicas vinculantes para la gestión integral de residuos, además se trataba de una instancia de coordinación política pero con poca incidencia a nivel técnico-operativo, resultando al final que cada institución trabajara según sus propios planes.”*; en similar sentido se expresó el encargado de la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud.⁴⁹

Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo N° 33244-S-MINAE de 17 de mayo del 2006, se deroga el Decreto Ejecutivo 31432-MP-PLAN citado y se crea la *“Comisión Coordinadora para la Búsqueda de la Solución Integral del Manejo de los Desechos Sólidos”*. Nótese que es el mismo nombre de la comisión derogada, conservando, tanto el propósito como las funciones y variando el responsable de presidirla⁵⁰, agregando otros representantes de instituciones públicas.

Así las cosas, quien preside la comisión vigente es la Ministra de Salud o su representante y no el representante del IFAM quien coordinaba en la comisión anterior. En cuanto a la integración de dicha comisión, además de los representantes de los ministerios de la Presidencia, Salud y Ambiente y Energía, que ya se encontraban en la misma, se suman los representantes de los ministros de Obras Públicas y Transporte, Educación y del presidente de la Unión de Gobiernos Locales.

⁴⁸ Oficio suscrito por el Ministro del Ambiente y Energía, N° DM-969-2007 del 21 de agosto de 2007, Pág. 3.

⁴⁹ Entrevista del 26 y 27 de junio de 2007, pág. 3.

⁵⁰ En este decreto se utiliza el término “presidirá” en vez de “coordinará”.

No obstante, según el actual Ministro de Ambiente y Energía⁵¹ refiriéndose a la nueva comisión, señaló que:

*“... la comisión de la presente administración **convoca para asuntos puntuales** que requieren atención coordinada de las instancias con competencia en el tema de residuos. / .../ **Lo que parece que funciona mejor** es una iniciativa de coordinación práctica-técnica, la cual es una unidad pequeña con representación de los Ministerios de Salud, Ambiente y el Ministerio de Planificación, la cual cuenta con la cooperación del Programa de Competitividad y Medio Ambiente, el cual es patrocinado por la Cooperación Alemana (GTZ) y que actualmente da seguimiento a la Ley General de Residuos y al Programa Nacional de Residuos que se encuentran ambos en consulta nacional.”* (La negrita no es del original).

Asimismo, en una entrevista realizada al respecto al Director de Protección y Ambiente Humano del Ministerio de Salud, indica que:

*“la Comisión creada mediante Decreto Ejecutivo No.33244-MP-PLAN-MINAE-MS actualmente es liderada por el Ministerio de Salud, involucra una mayor cantidad de actores como el Ministerio de Obra Pública y Transporte, entre otros, y se excluye al Ministerio de Planificación de la misma; **se han reunido dos o tres veces pero no han vuelto a reunirse”**.”* (La negrita no es del original).

De manera que, la actual comisión, a pesar de estar liderada por el Ministerio de Salud, que posee en principio poder político de convocatoria, según se desprende de lo expuesto, hereda una problemática parecida en cuanto a la efectividad de sus acciones.

Otro ejemplo, es el caso de la creación del “Consejo Nacional Ambiental” (CONAM), órgano deliberativo y de consulta, creado por la “Ley Orgánica del Ambiente” No.7554, y que dentro de las funciones asignadas por el legislador se destacan, según el artículo 78 de dicho cuerpo legal, las de analizar, preparar, y recomendar las políticas generales para el uso sostenible de los recursos naturales y del ambiente en general, así como las acciones de gobierno relativas a esos campos, recomendar las políticas ambientales dentro de los procesos de planificación para el desarrollo, con el fin de asegurar la conservación del entorno global y promover el desarrollo de sistemas y medios que garanticen la conservación de los elementos del ambiente, para integrarlos al proceso de desarrollo sostenible, con el fin de asegurar la conservación del entorno global, entre otras.

Dicho Consejo lo preside, en virtud de lo dispuesto en el artículo 79 de la ley supra citada, el Presidente de la República o en su representación el Ministerio de la Presidencia, integrado además por los ministros de Planificación Nacional y Política Económica, Ambiente y Energía, Salud, Agricultura y Ganadería, Educación Pública, y Ciencia y Tecnología.

⁵¹ Oficio N° DM-969-2007 del 21 de agosto de 2007, Pág. 3.

No obstante, dicho Consejo no funciona, ni la Secretaría Ejecutiva creada al efecto a cargo del Ministerio del Ambiente y Energía⁵², así lo señala la encargada de la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental del Ministerio de Ambiente y Energía, y añade "...*El Consejo Nacional Ambiental (CONAM) no se ha implementado como debería de ser.*"⁵³

De allí que, a pesar del altísimo nivel de conformación, pues la preside el Presidente de la República, y con la representación de los ministerios de Salud y Ambiente, la efectividad real en términos de resultados no se alcanza y tampoco se generan los mecanismos de coordinación y articulación necesarios en materia de residuos sólidos.

Cabe destacar el hecho de que en la integración de la actual "*Comisión Coordinadora para la Búsqueda de la Solución Integral del Manejo de los Desechos Sólidos*", no se toma en consideración al "*Consejo Nacional Ambiental*", a fin de coordinar acciones que, en materias como el manejo y gestión de residuos sólidos, deben estar integradas y articuladas.

Lo anterior genera, más que duplicidad en cuanto a las funciones asignadas a estos órganos de carácter deliberativo, omisión en cuanto a funciones de dirección política que en principio le corresponden al ente rector en la materia siendo estas indelegables. Adicionalmente, los órganos creados al efecto y a los que se les asigna dichas funciones no parecen alcanzar los resultados esperados.

Lo expuesto en este punto 2.1.2, evidencia que la falta de políticas integrales en el tema de los residuos sólidos, incide en mayor o menor medida, en que se creen órganos deliberativos, que no resultan efectivos en la solución integral de la problemática de residuos sólidos.

2.2. DÉBIL FUNCIÓN RECTORA⁵⁴ DEL MINISTERIO DE SALUD EN MATERIA DE RESIDUOS SÓLIDOS.

El análisis realizado por esta Contraloría General determinó que, aún cuando el ordenamiento jurídico no señale expresamente un ente rector en materia de residuos sólidos, le asigna al Ministerio de Salud una competencia mayor y hegemónica⁵⁵ en punto a la dirección, control y vigilancia en el manejo y gestión de los mismos.

⁵² Artículo 81 Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554.

⁵³ Entrevista del 4 de julio de 2007.

⁵⁴ En este informe se entiende por rectoría, la función de dirección política que implica la adopción de políticas generales a implementar por parte de la administración pública y materializar la promulgación de directrices en las que se concreten lineamientos generales y políticas gubernamentales relacionadas con acciones estratégicas, objetivos y metas correspondientes; así como la necesaria coordinación y vigilancia en el cumplimiento de dichas directrices. La cual es ejercida por el Poder Ejecutivo en la figura del Presidente de la República y el Ministro del ramo, según el artículo 140 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 1 y 21 de la Ley General de la Administración Pública.

⁵⁵ Ley General de Salud No.5395, Reglamento sobre Manejo de Basuras, Ley Orgánica del Ministerio de Salud No.5412

Es dable señalar en primer término, que el inadecuado manejo y gestión de residuos sólidos genera una problemática dicotómica⁵⁶ que necesariamente el Estado costarricense está obligado a atender, en virtud de la protección y preservación del ambiente como un derecho fundamental, derivado del derecho a la salud estipulado en el artículo 21 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 89 del mismo cuerpo constitucional, y que se plasma de forma expresa y clara en la reforma al artículo 50 de la Carta Magna, al señalar tanto el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, como la garantía, defensa y preservación de ese derecho que debe llevar a cabo el Estado, a través de las instituciones conformadas al efecto.

En virtud de lo anterior, se dispone de un marco jurídico que trata la materia del manejo de residuos sólidos, a través del accionar triangular institucional, en el que figuran como entes ejecutores los gobiernos locales; y en razón de las funciones de control y vigilancia, los ministerios de Salud y Ambiente y Energía.

En cuanto al rol del Ministerio de Salud, el artículo 2 inciso g) de su Ley Orgánica, N°. 5412 del 8 de noviembre de 1973, indica que le corresponde a ese ente realizar todas las acciones y actividades y dictar las medidas generales y particulares que tiendan a la conservación y mejoramiento del medio ambiente y a la protección de la salud de las personas; por otra parte el rol del Ministerio del Ambiente y Energía en la Ley N° 7152 del 4 de junio de 1990, se señala de forma expresa que a ese ente ministerial le corresponde principalmente formular, planificar y ejecutar las políticas de recursos naturales y de protección ambiental del Gobierno de la República, así como la dirección, control, fiscalización y promoción de esos campos.

Específicamente en lo que se refiere al manejo y gestión de residuos sólidos y el ejercicio de la rectoría que debe ejercer el Ministerio de Salud, se encuentra reflejado en las funciones de dirección política a través de:

- la emisión de políticas, directrices, disposiciones, normas y reglamentos;
- el control y vigilancia que debe ejercer en dicha materia.
- mecanismos de coordinación entre los diferentes actores⁵⁷.

Contempladas estas funciones en los artículos 276 y siguientes de la Ley General de Salud, N° 5395, y el Reglamento sobre el Manejo de la Basura, del artículo 7 en adelante, que le asignan una competencia mayor y hegemónica⁵⁸ al Ministerio de Salud y en los artículos 1 y 2 de la Ley N° 5412 que conlleva necesariamente a la observancia en cuanto al manejo y gestión de los residuos sólidos, con miras a la protección de la salud y el ambiente de la población.

⁵⁶ Desde una perspectiva ecocéntrica, en la que se define el medio ambiente desde el punto de vista ecológico y le interesa la vida independientemente que le sirva al hombre; y el segundo orientado hacia una visión antropocéntrica, que conceptualiza el medio ambiente en función del hombre; según RODRÍGUEZ RAMOS: "el medio ambiente está constituido por todos los recursos naturales utilizados por el hombre, relacionados con la calidad de vida personal y social". RODRÍGUEZ RAMOS (Luis), Presente y futuro de la protección penal del medio ambiente en España, Documentación Administrativa, Madrid, No. 190, abril-junio de 1981. Cita señalada en el informe DFOE-AM-15-2001 de esta Contraloría General.

⁵⁷ Este aspecto se trata en el punto 2.3 de este informe.

⁵⁸ Oficio FOE-PGA-341 del 29 de agosto de 2007, pág. 13.

Así por ejemplo, en relación con las funciones que le asigna el mandato legal al Ministerio de Salud, sobre la emisión de políticas, disposiciones, directrices, normas y reglamentos, a continuación se citan algunos casos:

1. Definición de la Política nacional de salud. (Art. 1 Ley 5412).
2. Directrices sobre localización de bodegas, centros de acopio, plantas de recuperación de basuras (artículo 60 Reglamento sobre el manejo de la basura).
3. Disposiciones sobre higiene y seguridad en cuanto a los residuos sólidos especiales generados por la industria (art. 46 Reglamento sobre el manejo de la basura).
4. Normas sobre disposición sanitaria, descarga de residuos sólidos (art. 35 del Reglamento sobre el manejo de basura y 276 de la Ley N° 5395).
5. Reglamentos y procedimientos especiales (art. 276 y 342 de la Ley N° 5395).

En cuanto a las funciones de control y vigilancia que debe ejercer dicho ente ministerial, en materia de residuos sólidos, los artículo 343 y 344 de la Ley N°. 5395 disponen:

“Artículo 343: Toda institución o establecimiento público, semipúblico o privado que realice acciones de salud sean estas de promoción, conservación o recuperación de la salud en las personas o de rehabilitación del paciente que sujeto a las normas técnicas que el Ministerio dicte dentro de las atribuciones y la control y supervigilancia técnica de las autoridades de salud.”

“Artículo 344: Quedan, asimismo, sujetos a las normas y al control y supervigilancia, aludidos en el artículo anterior, los organismos públicos o semipúblicos de administración descentralizada o desconcentrada en cualquier grado que administren servicios de interés público tales como el abastecimiento [...] recolección de residuos sólidos u otros...” (el subrayado no obedece al original).

De allí que, en virtud de la competencia suprema que el legislador asigna al Ministerio de Salud en cuanto al manejo y gestión de residuos sólidos es que, éste ente está llamado a ejercer la dirección política (rectoría), que implica la emisión de políticas, disposiciones, directrices, normas y reglamentos, así como el control y vigilancia en punto a la prestación de dicho servicio.

Sin embargo, el ejercicio competencial por parte del Ministerio de Salud es débil y limitado; tal y como se evidencia en los puntos 2.2.1., 2.2.2. y 2.2.3.

2.2.1. Inexistencia de directrices sobre el manejo y gestión de residuos sólidos.

La dirección política que debe ejercer el ente rector del sector correspondiente, en este caso, el Ministerio de Salud (por cuanto tiene una competencia mayor en materia de residuos sólidos), se deben materializar en una serie de acciones, dentro de las que se encuentran la promulgación de directrices de acatamiento obligatorio y la vigilancia en el cumplimiento de las mismas.⁵⁹

En tales directrices se concreta la política gubernamental en forma de objetivos, metas, prioridades y lineamientos. En la medida de lo posible, deben indicar los plazos y términos en que se espera, razonablemente, se logren los resultados que se desean. Asimismo, cuando corresponda, deberían sugerir las principales acciones que las instituciones deben adoptar para lograr la mejor integración de sus esfuerzos. En ese sentido, la emisión de una directriz compele a las instituciones a cumplirla o a justificar los motivos que limitan y obstaculizan su cumplimiento.⁶⁰

Así las cosas, la ausencia de una Política Pública Integral en la Gestión de Residuos Sólidos, señalada en el punto 2.1 de este informe, refleja consecuentemente la inexistencia de directrices sobre el manejo y gestión de residuos sólidos, que materialicen la adopción e implementación de dicha política; así lo afirman personeros del Ministerio de Salud al indagárseles sobre la emisión de directrices por parte del Ministerio de Salud:

“No se trabaja, en la materia con base a directrices, se trabaja de acuerdo al marco legal establecido...”⁶¹

“No, lo que se emite es más que todo reglamentación, directrices no nunca se han emitido al menos en el tiempo en que yo he estado al frente, no las conozco pero no sé anteriormente”⁶².

Por otro lado, aún y cuando en el Presupuesto Ordinario para el período 2007 se incluyen tres metas relativas al tema de los desechos sólidos, éstas son aisladas, no abordan el tema de los desechos sólidos de forma integral, apenas se limitan a tres temáticas muy puntuales relacionadas con la implementación del plan de manejo de desechos, la ejecución del programa de ciudades limpias en diez municipios, así como las visitas de seguimiento a los sitios de deposición de desechos sólidos para valorar la condición de los mismos⁶³.

⁵⁹ En tal sentido, la Procuraduría General de la República ha señalado que la“(...) potestad de dirección política y administrativa implica la adopción de políticas generales a implementar por toda la Administración y se materializan mediante la promulgación de directrices de acatamiento obligatorio para todo el sector público. Ver oficio FOE-PGA-341, 29 de agosto, 2007

⁶⁰ Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-037-97 del 11 de agosto de 1997. Cita del informe DFOE-OP-28-2006.

⁶¹ Oficio DPAH-2563-07 suscrito en atención a solicitud planteada por la Ministra de Salud mediante oficio DM-5485-07 del 13 de agosto de 2007.

⁶² Entrevista del 26 y 27 de junio, 2007.

⁶³ Según oficio DGS-1913-07 del 8 de octubre del 2007, emitido por la Directora de la Dirección General de Salud del Ministerio de Salud, la meta sobre la implementación del plan de manejo de desechos y la ejecución del programa de ciudades limpias reporta un 50% de cumplimiento; y en cuanto a las visitas de seguimiento a los sitios de deposición de desechos sólidos, se tiene que a pesar de que en la ley No.8562. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2007 se definió una meta de producción de 55 sitios vigilados, en la matriz de Evaluación Físico Financiera (EFF) se fijó 36 visitas, para un cumplimiento de un 100%; de las cuales se han realizado 20 visitas, reportando un 56% de cumplimiento. (pág.8)

De allí que, el accionar del Ministerio de Salud en cuanto a la orientación que, mediante directrices debe llevar a cabo hacia los gobiernos locales, en materia de residuos sólidos es inexistente.

2.2.2. Débil ejercicio de la función de control y vigilancia.

Sobre este particular, hay que recordar que según se dejó establecido en el punto 2.2 de este documento, una de las formas de ejercer la dirección política (rectoría), en materia de residuos sólidos por parte del Ministerio de Salud, es realizando control y vigilancia, sobre toda institución o establecimiento público, semipúblico o privado que realice acciones concernientes a la salud.

Al consultar a los responsables del Ministerio de Salud sobre los mecanismos de control y vigilancia que se ejercen, se señaló que se da mediante las visitas e inspecciones a los rellenos sanitarios y vertederos, sin embargo, como se verá seguidamente, el ejercicio de esta función mediante estos mecanismos no es efectivo.

2.2.2.1. Control ejercido en los vertederos poco efectivo.

En cuanto al control de vertederos o botaderos ilegales⁶⁴, se tiene que, a pesar de que el Ministerio de Salud tiene identificados 50 vertederos ilegales (39 sitios de disposición final de las municipalidades y 11 sitios clandestinos) y a los que se les ha girado orden de cierre, dichas órdenes no se ejecutan e incluso se pierde el control de las mismas por parte de las instancias respectivas del Ministerio de Salud.

Lo anterior lo confirma el encargado de la Dirección de Protección al Ambiente Humano al señalar que *“El Ministerio de Salud gira la orden de cierre y son las Áreas de Salud las que deben ejecutar dicha orden, sin embargo, se pierde el control sobre las órdenes de cierre ya que deben pasar por la Dirección General, la Dirección Regional y finalmente las áreas de salud.”*

En otros casos, aún cuando se ha girado la orden de cierre y se han clausurado botaderos, muchos de ellos son reabiertos transcurrido un tiempo de su clausura, en virtud de ausencia de alternativas; o bien han hecho caso omiso a las instrucciones giradas por el Ministerio de Salud; prueba de ello son las órdenes de cierre giradas a los vertederos de Liberia-Tilarán-Bagaces, ubicados en la provincia de Guanacaste; Santo Domingo y San Isidro de Heredia, Relleno Sanitario Manual de Zarcero, Naranjo, San Ramón, en Alajuela; Limón, Pérez Zeledón en San José y Golfito⁶⁵; entre otros; en donde a pesar de las condiciones inadecuadas de los sitios de disposición final, éstos siguen funcionando⁶⁶.

⁶⁴ Sitios o parajes sin preparación previa donde se depositan los residuos sin técnicas o técnicas muy rudimentarias y en el que no se ejerce un control adecuado.

⁶⁵ Según información remitida por el Ministerio de Salud, la Municipalidad rompió los sellos y sigue depositando la basura en el lugar.

⁶⁶ Según listado de vertederos y rellenos sanitarios que hay en el país y que han sido atendidos por funcionarios de la Dirección de Protección al Ambiente Humano/Unidad de Permisos y Controles del Ministerio de Salud. Oficio DPAH-2044-07 del 13 de julio, 2007

La problemática en torno al tema de disposición final de residuos y la falta de control efectivo por parte del Ministerio de Salud se ve reflejada además, en la cantidad de votos que la Sala Constitucional ha declarado con lugar, a partir del año 2002, y que están relacionados con el tema de residuos sólidos; en donde del total de resoluciones declaradas con lugar, aproximadamente un 45% ordenan al Ministerio de Salud entre otras cosas: corregir deficiencias en relación con rellenos sanitarios, regularizar situaciones jurídicas con vertederos, eliminar focos de contaminación, dar una solución integral al problema de recolección, manejo, disposición y tratamiento de residuos sólidos, dar solución al problema de funcionamiento de botaderos, realizar cierres de botaderos, dar seguimiento a procesos de cierre técnico de botaderos, realizar las inspecciones pertinentes, vigilar el desarrollo de los planes realizados por las Municipalidades para encontrar terrenos que puedan utilizarse como rellenos sanitarios, ofrecer asesoría técnica a municipalidades, coadyuvar con las municipalidades en el problema, entre otras.

Sin embargo, el Ministerio de Salud, a pesar de limitar el ejercicio de sus funciones de control de vertederos a las órdenes giradas para el cierre de los mismos; éstas carecen de efectividad en la práctica siendo claramente desatendidas.

Cabe aclarar el hecho de que, a pesar de la existencia de un “Programa de Fiscalización conjunta a Vertederos y Rellenos Sanitarios Municipales” llevado a cabo por el Ministerio de Salud con el Ministerio del Ambiente y Energía, por medio de la oficina del Contralor Ambiental; el mismo se ha suspendido unilateralmente por parte del Ministerio de Salud, lo anterior según oficio No.CA-2007-124 del 13 de setiembre del 2007 emitido por el Contralor Ambiental del MINAE.

Lo anterior, a pesar del impacto que la disposición inadecuada de residuos sólidos genera a las aguas subterráneas, el suelo y la atmósfera y sus potenciales impactos en la salud de los habitantes.

2.2.2.2. Insuficiente vigilancia del cumplimiento del Reglamento de Manejo de Basuras.

El Ministerio de Salud emitió el Reglamento sobre Manejo de Basuras, mediante Decreto Ejecutivo No.19049 del 20 de junio de 1989, y sus reformas, en cuyo considerando N° 1 indica que “...*en beneficio y protección de la salud pública, se hace necesario establecer una serie de regulaciones relacionadas con los desechos sólidos provenientes de las actividades corrientes, personales, familiares, de la comunidad y otras a fin de evitar o disminuir en lo posible la contaminación del aire, del suelo o de las aguas.*”⁶⁷ Sin embargo, el seguimiento de su cumplimiento es débil, tal y como seguidamente se evidencia.

Efectivamente en entrevista realizada al encargado de la Dirección de Proceso de Ambiente Humano, señaló: “*El Reglamento sobre manejo de la Basura emitido mediante DE No.19049 del 20 de junio, 1989, el Ministerio de Salud no lo está aplicando, ya que se encuentra obsoleto y únicamente se le da importancia a los lineamientos de carácter general*”⁶⁸.

⁶⁷ Ver considerando 1°.

⁶⁸ Entrevista del 26 y 27 de junio, 2007 pág., 2

Específicamente sobre algunos de los artículos del Reglamento de manejo de basuras, se señaló:

Artículo del Reglamento	Comentario según entrevista realizada
<p>“Artículo 11.- Los usuarios del servicio ordinario del manejo de basuras, tendrán las siguientes obligaciones en cuanto al almacenamiento. / a) Almacenar en forma sanitaria las basuras generadas, conforme lo especifica este reglamento. / b) No depositar sustancias líquidas, excretas, ni basuras de las contempladas para el servicio especial, en los recipientes destinados para la recolección en el servicio ordinario. c) Colocar los recipientes en el lugar de recolección, de acuerdo con el horario establecido por la entidad de aseo. ch) Otras disposiciones que establece el presente reglamento y que son de responsabilidad de los usuarios.”</p>	<p>“En ese aspecto no hay ningún control”</p>
<p>“Artículo 12.- Los recipientes retornables para almacenamiento de basuras en el servicio ordinario tendrán, entre otras, las características siguientes: a) Peso y construcción que faciliten el manejo durante la recolección. / b) Construidos de material impermeable, de fácil limpieza, con protección contra la corrosión, tales como plástico o metal. / c) Tendrán tapas con buen ajuste, que no dificulten el proceso de vaciado durante la recolección. / ch) Construidos de tal forma que, estando cerrados o tapados, no permitan la entrada de agua, insectos o roedores, ni el escape de líquidos por sus paredes o por el fondo. / d) Bordes y esquinas redondeados, de mayor área en la parte superior, para que se facilite el vaciado. / e) Capacidad de acuerdo con lo que establezca la entidad de aseo.”</p>	<p>“No existe ningún mecanismo por parte del Ministerio de Salud”</p>

Artículo del Reglamento	Comentario según entrevista realizada
<p>“Artículo 14.- Toda edificación para uso multifamiliar de cualquier tipo institucional o comercial y otras que la entidad de aseo determine, tendrán un sistema de almacenamiento colectivo de basuras, diseñado de acuerdo con las normas del presente reglamento y las que técnicamente, a juicio del Ministerio de Salud, sean aplicables.</p>	<p>“En la parte industrial lo que se usa son los contenedores de las empresas privadas, para los multifamiliares no hay un lugar específico. Pero el Ministerio de Salud no ha generado normativa técnica para este tipo de establecimientos”</p>

Otro de los comentarios con respecto a la vigilancia en la aplicación de éste, y otros reglamentos relacionados con el manejo de residuos sólidos, de parte del encargado de la Dirección de Procesos de Ambiente Humano fue: *“Al reglamento vigente que se le da importancia es al de rellenos sanitarios, y a los proyectos relacionados con desechos electrónicos, proyecto de ley integral y el plan, ya que son los que le interesan al gobierno.”*⁶⁹, esto aún cuando los demás reglamentos se encuentran vigentes y establecen responsabilidades relativas al seguimiento y control de residuos sólidos como lo son el Reglamento de desechos peligrosos industriales y el Reglamento sobre la gestión de los desechos infecto-contagiosos que se generan en establecimientos que prestan atención a la salud y afines, entre otros.

Cabe señalar el hecho de que el control y la vigilancia en materia de residuos sólidos se han concentrado en aspectos puntuales, específicamente en la etapa de disposición final, dejando de lado las etapas de generación, separación y tratamiento de los mismos.

De lo expuesto en este punto 2.2, se colige que el Ministerio de Salud tiene asignado el ejercicio de la rectoría en el tema de los residuos sólidos y que esta función se materializa mediante la emisión de políticas, directrices, disposiciones, normas y reglamentos; así como la coordinación y mediante el control y vigilancia que debe ejercer en dicha materia. No obstante lo anterior, se evidencia que ese Ministerio no emite directrices de conformidad con las características formales de éstas, limitando su accionar en cuanto a la orientación del tema; además, la función de control y vigilancia es débil en virtud de que el control de los vertederos no es efectivo, y de las deficiencias señaladas en el cumplimiento de lo que establece el Reglamento de manejo de basuras.

2.3. DEFICIENTE COORDINACIÓN DE ACCIONES ENTRE LOS ENTES RESPONSABLES DE LA MATERIA DE RESIDUOS SÓLIDOS.

La potestad de dirección política lleva consigo la necesidad de coordinar actividades tales como el establecimiento de políticas y programas a realizar por la administración pública en conjunto, y la necesaria planificación previa a la actividad del Estado. Sin embargo, el ente rector no ha promovido mecanismos de coordinación efectivos entre los actores involucrados en la gestión de residuos sólidos, tales como Ministerio del Ambiente y Energía, en el papel

⁶⁹ Entrevista al Director de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud, el 26 y 27 de junio de 2007. Pág.3.

preponderante que tiene en punto a la protección del ambiente, y los gobiernos locales, en relación con la prestación del servicio de recolección, acarreo y disposición de basuras; lo anterior pese a las competencias asignadas por ley y con miras a la protección de la salud de los habitantes.

Al respecto, la Directora de la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA) señaló que: *“Los ministerios de Salud y MINAE por mucho tiempo han estado descoordinados y ha habido un roce permanente. En esta Administración los jerarcas están coordinando mejor”*⁷⁰.

En los puntos 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3 y 2.3.4 siguientes, se señala una serie de situaciones mediante las cuales se evidencia la falta de coordinación efectiva entre los diferentes actores en la solución de la problemática de los residuos sólidos.

2.3.1. Poca coordinación con Gobiernos Locales.

En este punto se debe señalar que la Ley General de Salud 5395 del 30 de octubre de 1973, en su artículo N° 2, establece que le corresponde al Ministerio de Salud coordinar todas las actividades públicas y privadas relativas a la salud.

No obstante, según lo señala el Director de la Dirección de Protección al Ambiente Humano, *“...no existen mecanismos de coordinación formales, sino que se coordina vía telefónica con el Tribunal Ambiental, proyectos con la GTZ y con las municipalidades a través del IFAM. No se coordina directamente con las municipalidades.”*. Indica además que la única coordinación que se ha dado a nivel de gobiernos locales es con proyectos pequeños de reciclaje; y señala las municipalidades de Limón, Aguirre, Osa, San Isidro de Heredia, Juan Viñas, Orotina, Alajuelita y Aserrí.

Así por ejemplo, en visita que efectuara esta Contraloría General a la Municipalidad de Naranjo y al vertedero ubicado en San Rafael de Naranjo, en virtud de conseguir información relacionada con el manejo del vertedero y los problemas de contaminación que está produciendo, el Alcalde Municipal al consultársele sobre los mecanismos de coordinación con el Ministerio de Salud, señaló:

*“No se cuenta con ninguna colaboración técnica, legal o de capacitación por parte del Ministerio de Salud, lo único que hace el Ministerio es hacer visitas al vertedero, en este año se han realizado dos visitas; sin embargo el ministerio no ofrece colaboración alguna ni alternativas al respecto. / Esto es importante, por cuanto, el cantón de Naranjo no cuenta con la posibilidad de hacer un relleno sanitario. Únicamente se ha coordinado el tema del centro de acopio...”*⁷¹

⁷⁰ Entrevista a Directora de la DIGECA el día 4 de julio de 2007.

⁷¹ Entrevista realizada el 24 de setiembre de 2007 al señor Eugenio Padilla Badilla, Alcalde del Cantón de Naranjo.

2.3.2. Proyecto de Ley para la Gestión Integral de Residuos es poco claro en torno al concepto de rectoría.

El 24 de junio de 2005, el MINAE presentó a la Asamblea Legislativa el Proyecto de *“Ley para la Gestión Integral de Residuos”* que se tramita bajo el expediente N° 15897; dicho proyecto se presentó por *“...solicitud expresa de la entonces Comisión de Ambiente de la Asamblea Legislativa...”*⁷².

Sobre el citado proyecto, este órgano contralor, mediante oficio No. 11458 (DAGJ-2713-2005) del 12 de setiembre de 2005⁷³, señaló una serie de observaciones en torno a aspectos tales como: arbitrariedad en la distinción de competencias entre el Ministerio del Ambiente y Energía y del Ministerio de Salud por el tipo de desecho, inconsistencias en cuanto a las definiciones propuestas, la omisión en el establecimiento de parámetros y principios que regulen la participación de agentes privados en la gestión de los residuos ordinarios, y el enfoque en la gestión de residuos especiales y peligrosos omitiendo regular el tema de los residuos ordinarios, entre otras.

Posteriormente, la Comisión de Asuntos Agropecuarios y de Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa, después de promover talleres para el análisis de dicho proyecto, solicitó la presentación de un texto sustitutivo que sea consensuado con los actores que intervienen en el manejo de desechos sólidos. Es así como, en La Gaceta N° 125 del 29 de junio del 2007, se publicó un texto sustitutivo como Proyecto de Ley. Dicho proyecto de texto sustitutivo también fue presentado a consulta a esta Contraloría General y mediante oficio No. 8795 (DAGJ-0963-2007) del 7 de agosto del presente año, hace algunas recomendaciones.

No obstante que este órgano contralor observa en dicho proyecto una mejor delimitación de las competencias a cargo del Ministerio del Ambiente y Energía, el Ministerio de Salud y los Gobiernos Locales, es dable señalar que sigue presentándose confusión en torno al concepto de dirección política⁷⁴ que el Ministro de Salud está llamado a llevar a cabo y que incide en la coordinación con otros actores, como es el caso del Ministro de Ambiente y Energía.

Así por ejemplo, con respecto a los artículos 6 y 7 del proyecto en mención, se presenta confusión, por cuanto el artículo 6 indica que *“El jerarca del Ministerio de Ambiente y Energía será el rector en materia de Gestión Integral de Residuos Sólidos, con potestades de dirección, ...”*; asignándole entre otras funciones de dirección política: *“a) Formular y ejecutar la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos, así como evaluarlos y ... / b) Verificar la aplicación de la ley y sus reglamentos. / ... / d) Fomentar e implementar la coordinación interinstitucional para la gestión integral de residuos, ...”*, entre otras funciones. Por su parte, el artículo 7 de dicho proyecto le asigna funciones de monitoreo y control al Ministerio de Salud, en cuanto a la gestión integral de residuos, en las que se señalan las funciones de: *“a) Supervisar la labor de los gestores, generadores y las Municipalidades. ... d) Monitorear mediante indicadores el cumplimiento de las metas de gestión...”*.

⁷² Oficio DM-969-2007 de 21 de agosto de 2007. Pág. 2.

⁷³ Oficio que recoge observaciones emitidas mediante oficio FOE-AM-0482 de 6 de setiembre de 2005.

⁷⁴ Como ya se acotó la dirección política o rectoría se ejerce mediante las funciones de: i. emisión de políticas, directrices, disposiciones, normas y reglamentos, ii. el control y la vigilancia que debe ejercerse sobre la materia, y iii. La coordinación que debe darse con los actores involucrados en el tema.

Lo anterior denota que las funciones de rectoría estarían divididas entre los dos ministerios citados.

Otros ejemplos de artículos que crean confusión son el 14 y el 53. El artículo 14 del proyecto reza “...Todo generador para obtener los permisos de operación respectivos, deberá tener y mantener actualizado, un plan de manejo integral de residuos. Estos planes serán presentados ante el Ministerio de Salud o ante la SETENA en el caso de actividades nuevas, para su registro, seguimiento y monitoreo”. Se denota confusión en torno al rol de seguimiento y monitoreo que el proyecto de ley le asigna al Ministerio de Salud y el rol de rectoría política que le asigna al Ministerio de Ambiente y Energía, adicionado al hecho de que la “o” no define a que instancia se debe presentar de forma definitiva dicho plan, diluye la responsabilidad que tendría tanto el Ministerio de Salud como la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) en torno al seguimiento y monitoreo de dichos planes.

Por su parte, el artículo 53 del proyecto mencionado no deja claro el rol y la responsabilidad que le corresponde al Ministerio de Salud y al Ministerio del Ambiente y Energía; al indicar dicho artículo que “Tanto los funcionarios de Ministerio de Salud como los del Ministerio de Ambiente y Energía, por sí mismos o en forma conjunta, debidamente identificados, realizarán las inspecciones de verificación, seguimiento o cumplimiento de la normativa relativa a la Gestión Integral de Residuos...”.

Analizando la problemática de los proyectos de ley, hay que tener presente que en la Asamblea Legislativa se encuentra el expediente No.15.499 con dictamen afirmativo de mayoría del proyecto “*Reforma Integral a la Ley General de Salud No.5395 y sus reformas*”. Este proyecto propone un articulado en el cual no hace diferencia entre el ente rector en materia de residuos sólidos y los entes u órganos encargados de la ejecución, control y vigilancia del mismo. Así por ejemplo:

- el artículo 305 da la posibilidad, a ambos entes ministeriales (Salud y Ambiente), de aprobar los sistemas de utilización, tratamiento y disposición final de residuos sólidos,
- el artículo 306 da la posibilidad a ambos entes ministeriales de dictar disposiciones reglamentarias en materia de residuos sólidos; aún cuando el proyecto de ley para la gestión integral de residuos señala que el desarrollo de los reglamentos técnicos para la gestión integral de residuos le corresponderá al Ministerio de Ambiente y Energía, como rector en materia de Residuos Sólidos.

2.3.3. Proyectos gubernamentales liderados por entidades distintas.

Actualmente se encuentran en fase de elaboración, trámite y discusión varias iniciativas lideradas por distintas entidades u órganos, que aún cuando responden a la gestión de residuos sólidos, dichas entidades no realizan acciones de coordinación efectivas en la elaboración de tales iniciativas. A continuación se exponen algunos casos.

i. Plan Nacional de Residuos Sólidos.

El “*Plan de Residuos Sólidos Costa Rica*”, en adelante (PRESOL), es una iniciativa dirigida por el Ministerio de Salud con participación del MINAE, IFAM y SETENA como Comité Técnico⁷⁵, en marzo de 2007 se emitió un primer informe denominado “*Diagnóstico y Áreas Prioritarias*”.

El informe fue elaborado por el Consorcio Internacional AMBERO-IP y el equipo profesional local de CEGESTI, para la Comisión Nacional de Desechos liderado por el Ministerio de Salud (MINSALUD) y bajo la coordinación del Programa Interministerial CYMA, y financiado por la Cooperación Técnica Alemana GTZ.⁷⁶

Ahora bien, al consultársele a la señora Ministra de Salud sobre políticas públicas, actores participantes y el documento donde se encuentran plasmadas dichas políticas, señaló:

“Actualmente se están definiendo políticas en la materia y elaborando el Plan de Residuos Sólidos de Costa Rica,... / Los participantes en esta acción: MINSALUD (director de la iniciativa), además, MINAE, IFAM y SETENA como Comité Técnico. El documento se llama PRESOL y se encuentra en oficinas centrales del proyecto CYMA-MINSA (Dirección Protección al Ambiente Humano)”⁷⁷.

Por otra parte, se le consultó a la Directora de la Dirección de Calidad Ambiental (DIGECA) sobre quién va a ser el responsable de que se aplique el PRESOL, señaló:

“El dueño del PRESOL es el MINAE al que le corresponde la articulación y que todo esto se ejecute y se aplique”.

De lo expuesto se tiene entonces que, a pesar de que existe meridiana claridad de que el responsable del PRESOL es el Ministerio de Salud, se señala que es al MINAE al que le corresponde su articulación; situación que evidencia confusión en cuanto a la entidad que se encargará de implementarlo.

ii. Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos.

En punto a la iniciativa sobre la “*Política Nacional para la Gestión Integral de los Residuos*” elaborada por el Ministerio del Ambiente y Energía, a través de la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA), en el marco de un proyecto conjunto con la Cámara de Industrias, denominado “*Producción más limpia en el sector empresarial*”, iniciativa que está siendo financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a raíz del convenio del Gobierno con dicho organismo internacional, firmado el 26 de abril de 2004, y que actualmente

⁷⁵ Nota DPAH-2563-07 del 17 de agosto de 2007 suscrita por el Director a.i de la Dirección Protección Ambiente, remitida en atención de consulta que esta Contraloría General planteó a la señora Ministra.

⁷⁶ Informe de Avance N° 1 PRESOL, marzo de 2007. Pág. 1-1.

⁷⁷ Nota DPAH-2563-07 del 17 de agosto de 2007 suscrita por el Director a.i de la Dirección Protección Ambiente, remitida en atención de consulta que esta Contraloría General planteó a la señora Ministra.

se encuentra en discusión y análisis por diversos sectores nacionales⁷⁸; es dable resaltar el hecho de que aún cuando la emisión de políticas es una función de rectoría (dirección política) que le corresponde al Ministerio de Salud de conformidad con lo establecido en el punto 2.2 de este informe, es el Ministerio del Ambiente y Energía a través de la DIGECA, el que se encuentra elaborando dicha política.

Sobre este punto es necesario destacar el hecho de que esta política, liderada por el MINAE, está elaborándose en forma independiente al “*Plan Nacional de Residuos Sólidos*” (PRESOL) que está dirigiendo el Ministerio de Salud, según lo manifestó el Director de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud⁷⁹.

iii. Proyecto Paz con la Naturaleza.

El proyecto denominado “*Paz con la Naturaleza*”, es una iniciativa presidencial que toca el tema de los desechos sólidos⁸⁰, mediante el Decreto Ejecutivo N° 33487 crea una “*Comisión Presidencial para que asesore y apoye al Presidente de la República en la toma de decisiones y el desarrollo de las actividades necesarias para la puesta en marcha de la iniciativa ‘Paz con la Naturaleza’*”, dicha Comisión está formada en principio por 26 personas. Además, según el artículo 4 del mencionado decreto, se crea un “*...Comité Ejecutivo para que coordine y facilite el desarrollo y la ejecución de las actividades derivadas de las decisiones del Presidente respecto de la Iniciativa Paz con la Naturaleza. Dicho Comité, en consulta con la Comisión Presidencial, podrá disponer la conformación de Comisiones de Trabajo para atender aspectos específicos de esta Iniciativa.*”, este Comité Ejecutivo está integrado por 7 de las 26 personas que conforman la Comisión Presidencial. Adicionalmente, el artículo 6 del decreto citado, crea una “*... Oficina Ejecutiva adscrita a la Presidencia de la República para apoyar al Comité Ejecutivo y a la Comisión Presidencial en el desarrollo de las tareas y acciones necesarias para implementar las decisiones tomadas dentro del marco de la Iniciativa ‘Paz con la Naturaleza’ la cual podrá asimismo establecer sedes alternas.*”

Según el documento conceptual de dicha iniciativa, se trata de una propuesta que convoca a todos los países del mundo a fortalecer la acción y el compromiso político para revertir, a través de un esfuerzo conjunto, las tendencias de degradación ambiental causadas por el impacto de la acción humana sobre los ecosistemas del planeta.

De manera que se lanza la iniciativa de “Paz con la Naturaleza”, con una “Comisión Presidencial” conformada por 26 personas, un “Comité Ejecutivo” conformado por 7 personas y una oficina ejecutiva de apoyo, pese a que como ya se señaló en el punto 2.1.3 de este informe, ya existía el “*Consejo Nacional Ambiental (CONAN)*”, órgano deliberativo y de consulta creado por la Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554, y que dentro de las funciones asignadas por el legislador se destacan, según el artículo 78 de dicho cuerpo legal: “*a) Analizar, preparar, y recomendar las políticas generales para el uso sostenible de los recursos naturales y del ambiente en general, así como las acciones de gobierno relativas a esos campos, b) Recomendar las políticas ambientales dentro de los procesos de planificación para*

⁷⁸ Según oficio No.17018 (DM-969-2007) del 21 de agosto, 2007 emitido por el actual Ministro del Ambiente y Energía.

⁷⁹ Así lo manifestó el Ing. Eugenio Androveto Villalobos, Director, a.i. de la Dirección de Protección al Ambiente Humano, del Ministerio de Salud, en entrevista realizada el día 21 de junio de 2007.

⁸⁰ Documento conceptual, “PAZ CON LA NATURALEZA”, Iniciativa Presidencial: Dr. Oscar Arias Sánchez. Pág. 8.

el desarrollo, con el fin de asegurar la conservación del entorno global y c) Promover el desarrollo de sistemas y medios que garanticen la conservación de los elementos del ambiente, para integrarlos al proceso de desarrollo sostenible,..." entre otras.

Cabe resaltar aquí que la Ley N° 7554, señala que quien preside el CONAN es el Presidente de la República o en su representación el Ministro de la Presidencia, además de que está integrado por los ministerios de Planificación Nacional y Política Económica, Ambiente y Energía, Salud, Agricultura y Ganadería, Educación Pública, y Ciencia y Tecnología.

2.3.4. Emisión de reglamentos en forma descoordinada.

Tanto el Ministerio de Salud como el Ministerio del Ambiente y Energía han emitido reglamentación con escasa o ninguna coordinación de las acciones entre estos entes, lo que provoca que no se optimicen esfuerzos y que haya un deficiente seguimiento de tales reglamentos.

i. Reglamento de creación del Sistema nacional para el manejo de residuos especiales.

La escasa coordinación entre los ministerios de Salud y Ambiente y Energía en el tema de los residuos sólidos, se ve reflejada en la elaboración de reglamentos, que si bien, en principio tratan de regular residuos con características especiales, como son los sectores automotriz, agropecuario y electrónicos, y que las debería liderar el Ministerio de Salud, son propuestas y diseñadas por el Ministerio del Ambiente y Energía sin coordinación previa con el primero, situación que ocasiona que se inviertan recursos en la elaboración de la reglamentación que, sin ser coordinada, no es posible su emisión o su aplicación.

Un ejemplo de ello es el proyecto denominado "*REGLAMENTO DE CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL MANEJO DE RESIDUOS ESPECIALES*", el cual el Ministerio del Ambiente y Energía lideró y pretendía, mediante la elaboración de la propuesta, regular los residuos del sector automotriz (incluyendo las llantas), del sector bebidas, del sector agropecuario y de artefactos eléctricos y electrónicos; regulación que en principio le corresponde al Ministerio de Salud. En este caso específico cuando el Ministerio de Salud revisó el proyecto de Reglamento, la Ministra en ese entonces, elaboró una serie de observaciones⁸¹, entre ellas que la responsabilidad, para el control de la gestión del almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos que se pretendían regular, le corresponde al Ministerio de Salud al tenor del "*Reglamento sobre Manejo de Basuras*". Según el Ministro del Ambiente y Energía este proyecto de reglamentación no logró publicarse por razones que no precisa⁸².

⁸¹ Oficio N° DM-4735-GC-05 del 18 de octubre de 2006.

⁸² Oficio DM-969-2007 del 21 de agosto de 2007, suscrito por el Ministro de Ambiente y Energía.

A partir de allí, el sector de llaneros y el de electrónicos buscaron al Ministerio de Salud para que continuara con la regulación⁸³. Es así como, el día 15 de mayo de 2007 aparece en el Diario Oficial La Gaceta N° 92, el Decreto Ejecutivo N° 33745-S correspondiente al *“Reglamento de Llantas de Desecho”*, y a la fecha de este informe, se encuentra en discusión una propuesta de reglamento para la gestión integral de residuos electrónicos.⁸⁴ Tanto las llantas de desecho como los residuos electrónicos se pretendían regular en el Reglamento de Creación del Sistema nacional para el manejo de residuos especiales mencionado en el párrafo anterior, el cual nunca se publicó.

ii. Emisión de los reglamentos 27000-MINAE, 27001-MINAE, 23942-MIRENEN-MP y 24281-MIRENEN.

Un caso que ejemplariza otro ángulo del tema de la descoordinación en materia de residuos sólidos, corresponde a que aún cuando la normativa en esa materia establece una competencia mayor al Ministerio de Salud y dispone que es dicho ente el que se encuentra encargado de emitir las directrices y normativa al efecto; el Ministerio del Ambiente y Energía ha tomado parte en la emisión de reglamentación que regula el manejo de los residuos sólidos. Así por ejemplo: el *“Reglamento Características y Listado Desechos Peligrosos Industriales”*, N° 27000-MINAE, el *“Reglamento para el Manejo de los Desechos Peligrosos Industriales”*, N° 27001-MINAE, ambos del 29 de abril de 1998; y según lo señala la Directora de la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental del Ministerio de Ambiente y Energía *“...el MINAE no da seguimiento a esos decretos. No hay supervisión para que se cumplan. El Ministerio de Salud es el que aplica esos reglamentos...”*⁸⁵

Por otra parte, el actual MINAE emitió decreto sobre la obligación de las instituciones del sector público para recolectar y reciclar papel, N° 23942-MIRENEM-MP del 21 de octubre de 1994 modificado posteriormente por el Decreto N° 24281- MIRENEN, sin embargo no han existido mecanismos de supervisión y control para el uso del papel reciclado⁸⁶.

Para finalizar este punto 2.3., es necesario señalar que las situaciones expuestas sobre la deficiente coordinación de acciones entre los entes responsables de la materia de residuos sólidos (Ministerio de Salud y los otros actores), trae como consecuencia que no se den pasos firmes en la solución de la problemática de los residuos sólidos y que se reflejan en la duplicidad de esfuerzos en algunos casos o en la ausencia de acciones en otros.

Como causas de la débil coordinación, los responsables señalan la escasez de recursos versus la gran cantidad de funciones que tiene asignado el Ministerio de Salud, sin embargo, como ha quedado establecido, las acciones que se realicen, al menos deben coordinarse para el mejor uso de los escasos recursos públicos.

⁸³ Según correo electrónico de 26 de julio de 2007, del Director a.i de la Dirección Protección Ambiente.

⁸⁴ Ver oficio PR-039-2007 del 28 de setiembre de 2007, el programa CYMA.

⁸⁵ Según entrevista a la Directora de la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA) del MINAE, el 4 de julio de 2007.

⁸⁶ Oficio DIGECA-403-2007 del 17 de setiembre de 2007, suscrito por la Directora de DIGECA.

2.4. NECESIDAD DE UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS.

Si bien existe una organización triangular en la Administración Pública, en punto a la gestión de residuos sólidos, la cual incluye en principio a los Ministros de Salud y Ambiente y Energía como entes rectores en sus diferentes campos y a los Gobiernos Locales como ejecutores; lo cierto es que la problemática del tema trasciende las estructuras organizacionales hasta convertirse en un problema de carácter cultural y educativo.

Así lo señala la asesora de Educación Ambiental del Ministerio de Educación al indicar que *“El problema es básicamente cultural y educativo, este es el origen de la problemática en cuanto a la gestión de residuos sólidos, si nos educaran desde la primaria a generar menos residuos, a clasificar, separar, reciclar y disponer adecuadamente el país no tendría la problemática que tiene actualmente, incluso el tema de las inundaciones es un problema de disposición final de residuos”*⁸⁷.

De esta manera, la práctica que va desde la generación hasta la disposición final de residuos sólidos obedece a un esquema de comportamiento transmitido por el medio social⁸⁸, es decir, a un sistema sociocultural adoptado; en donde es posible identificar comportamientos tales como: a. tirar todo tipo de objeto considerado no útil, b. mezclar diferentes tipos de residuos ya sea orgánicos e inorgánicos, c. depositar los residuos en lugares no aptos sin considerar el peligro que podría ocasionar, d. considerar el objeto como “basura” sin pensar en su reutilización, e. desechar los objetos dejando en manos locales y gubernamentales la problemática sobre su destino final; f. consumir de forma desmedida sin pensar en el residuo que se genera posteriormente, entre otros⁸⁹.

Así las cosas, y siendo que tanto las organizaciones de carácter gubernamental tienen una responsabilidad de dirección política y orientación sobre la materia, y las entidades privadas tienen una responsabilidad como productores y a la vez consumidores, cada ciudadano tiene una responsabilidad directa en punto a la generación, tratamiento, y disposición final de residuos sólidos, lo cual requiere un cambio radical desde la conducta consumista y la cantidad de residuos generados, hasta la forma de ver el residuo y la posibilidad de reutilizarlo y llevar a disposición final la menor cantidad de “basura”; siendo esto en suma, una necesidad de cambiar radicalmente la cultura de la población con respecto a la generación y manejo de residuos sólidos.

Es así como la problemática de los residuos sólidos desde el punto de vista cultural, se evidencia además en los comentarios señalados en diferentes foros y medios de comunicación, al indicar que:

⁸⁷ Entrevista realizada el día 16 de octubre, 2007 a la Asesora de Educación Ambiental de la Oficina de Educación Ambiental del Ministerio de Educación.

⁸⁸ Según Palacios Echeverría la cultura como parte integrante de un sistema sociocultural puede considerarse, desde el punto de vista de los ecólogos adaptacionistas como: “un sistema de esquemas de comportamiento transmitidos por el medio social, los cuales sirven para integrar las comunidades humanas a sus medios ecológicos”, Palacios Echeverría, Alfonso J., PROSPECTIVA ORGANIZACIONAL, Publicaciones del Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación Administrativa, San José, Costa Rica, 1988.

⁸⁹ Resumen de comportamientos, recopilado a partir de reportajes periodísticos de los medios de prensa costarricense.

- El principal problema de la contaminación en Costa Rica es esencialmente cultural, y que la responsabilidad no es solo de la Municipalidad sino de todos los ciudadanos que no comprenden la importancia de moderar sus hábitos de consumo y de aprender a disponer la basura en los lugares adecuados⁹⁰.
- "...la responsabilidad es estatal y colectiva, resultado de una deformación cultural"[...]“Así el Río Virilla se ha convertido, como otros ríos, en un enorme basurero público, donde compiten llantas viejas, armarios, roperos, respaldares de cama, colchones, tablas y un sin número de botellas plásticas y de bolsas. La situación se tornará peor si se cierra Río Azul, en el cantón de La Unión. La gente lanzará, entonces, la basura a cantaradas al cauce del Virilla y sus afluentes./ Este es un problema nacional, municipal y cultural desde hace muchos años. La basura llena el territorio nacional y los habitantes conviven con ella en ríos, calles, casas, cantinas, restaurantes y aceras. Se ha convertido en un inquilino permanente⁹¹”.
- "Las raíces de la problemática de la basura están en la cultura y en la educación. La cultura que hemos heredado en relación a la basura ha sido de tirar, enterrar y quemar; ninguna de estas tres prácticas es amigable con el ambiente ni sostenible"⁹².

A pesar de que la problemática inicia con la cantidad de residuos sólidos generados diariamente, y que tiene visos de agudizarse, no se evidencia un liderazgo de las organizaciones públicas, como el Ministerio de Salud y Ambiente y Energía, en coordinación con los gobiernos locales y otros entes ministeriales, como el Ministerio de Educación, a fin de impulsar un cambio radical en este sentido, con acciones orientadas, en tres sentidos:

- a) Reducción del volumen de los desechos que no pueden ser aprovechados por medio de reciclaje o reuso y que irremediablemente se convertirán en basura,
- b) Reutilización de objetos y materiales previamente utilizados, sin que implique una mayor transformación de su condición inicial, y finalmente,
- c) Reciclaje a fin de integrar al ciclo de producción y consumo objetos y materiales previamente utilizados.

Acciones conjuntas como las anteriores han estado ausentes en las políticas públicas emitidas por parte de diversas autoridades (ver punto 2.1 del informe); de allí que, la tendencia ha sido de tratar la problemática de forma aislada, con acciones débiles en cuanto a impulsar cambios en las pautas y patrones de conducta de la sociedad costarricense; las acciones tomadas no han calado en la formación de una conciencia ecológica sobre la generación de residuos sólidos y las implicaciones de la inadecuada gestión tanto en la salud como en el ambiente, no es explotada ni difundida de forma insistente; a pesar de que los impactos negativos sobre el deficiente manejo y disposición final de residuos sólidos es percibido por la ciudadanía y expresada por los medios de comunicación, como son:

⁹⁰ Luz María Soto Molina, Alcaldesa Suplente de San José, Noticias Opinión "Problema Cultural". Por una mayor conciencia ambiental, Periódico La Nación del 12 de julio del 2004.

⁹¹ Editorial del Periódico La Nación del 17 de agosto del 2007.

⁹² Araya Barboza, Marco Tulio. "Una solución simple para Tibás". Informa-tico, Edición 106, 3 de julio del 2006.

- Obstrucción de los drenajes abiertos y las alcantarillas.
- Degradación estética y pérdida del valor de la propiedad a raíz del esparcimiento de basura y basureros clandestinos.
- Humo proveniente de la quema de basura abandonada al aire libre.
- Poblaciones de vectores de enfermedades (moscas, ratas, cucarachas) aumentan donde la basura es abandonada o descargada al aire libre.
- Mala ubicación de los recipientes comunitarios.
- Basura esparcida desde los recipientes comunitarios estacionarios, fundas plásticas, canastas, etc. por los animales.
- Desechos al lado de los caminos, esparcidos por los vehículos recolectores de basura.
- Contaminación del agua subterránea y/o superficial por la lixiviación de los sistemas de eliminación en tierra.
- Pérdida de vegetación con raíces profundas (por ej. árboles) debido a los gases del relleno.
- Contaminación del suelo y potencial ingestión biológica de químicos tóxicos (por ejemplo metales pesados) debida a la aplicación de abono.

Temas que, a pesar de ser evidentes, no son prioritarios ni se insiste en ellos, mediante campañas publicitarias a fin de lograr un cambio radical en los patrones de conducta de los habitantes.

Tampoco se señalan, aunado a la problemática, los beneficios que tiene el aprovechamiento de los residuos sólidos tales como:

- Disminución de volúmenes de basura para tratar en rellenos sanitarios.
- Disminución de los niveles de contaminación de aire, tierra y agua,
- Fuente de empleo mediante la creación de empresas y fábricas para los procesos de aprovechamiento,
- Generación de materia orgánica como abono ecológico, entre otras.

Una de las formas de lograr un cambio en los esquemas de comportamiento y pautas de conducta es mediante los programas educativos; no obstante, y a pesar de que el tema de “Cultura Ambiental para el Desarrollo Sostenible” comprende como uno de los aspectos a tratar el de “Manejo Adecuado de Desechos Sólidos”⁹³, el Ministerio de Educación Pública lo integra como un aspecto a tratar dentro de todo un tema transversal que, a pesar de la obligatoriedad de tratarse en las aulas tanto a nivel de primaria como de secundaria⁹⁴; “...en

⁹³ Magenoza K., Abraham. Los Temas Transversales en el Trabajo de Aula. “Relanzamiento de la Educación Costarricense”. Ministerio de Educación Pública, División de Desarrollo Curricular. Fondo de Población de las Naciones Unidas. 2004

⁹⁴ Decreto Ejecutivo N° 32001-MEP del martes 17 de agosto del 2004, Art.1° donde se aprueba la Estrategia Nacional de Educación Ambiental(ENEA) en le I Y II Ciclos de la Educación General Básica, durante el trienio 2005-2008; el artículo 3 establece la obligación de todos los centros educativos de reflejar en sus planes institucionales “...acciones tendientes a la implementación de la estrategia nacional en dos

*la realidad, no se tocan estos temas transversales en las aulas, ya que cada profesor se dedica a impartir su materia, si alguna materia por ejemplo ciencias tiene que ver algo con el tema entonces lo mencionan si no, aunque es obligatorio por decreto, no lo mencionan*⁹⁵.

Además, señala la funcionaria del Ministerio de Educación Pública “...no se da seguimiento ni se ha evaluado el impacto del mismo”; adicionando además la importancia que tiene el hecho de “...integrar la materia ambiental en los planes y programas de estudio como una materia aparte y darle la importancia que merece, máxime con el impacto que tiene dicho manejo de residuos en el ambiente y la salud de las personas.[...] Se deberían impartir talleres a fin de formar a los estudiantes y crear una conciencia ciudadana de carácter ecológico sobre el tema”⁹⁶.

Al respecto, el Dr. Pujol señala “El centro de cualquier campaña debe ser la educación y el desarrollo de actividades que resuelvan problemas efectivamente. Es necesario aprovechar las buenas intenciones de ciudadanos, escuelas, empresas y grupos comunitarios pero los proyectos deben ser muy realistas en cuanto a objetivos alcanzables, financieramente sostenibles y efectivos en sus resultados”⁹⁷.

Amartya Sen, Premio Nobel de Economía 1998, al realizar un discurso sobre “La cultura como base del desarrollo contemporáneo” indica que “Existe, además, un papel intrínseco en la evaluación del proceso de desarrollo. Este doble papel se aplica no sólo en el contexto de la promoción del desarrollo económico, sino a otros objetivos específicos externos, como la sustentabilidad del medio ambiente, la preservación de la diversidad de las especies, etc.”⁹⁸; indica además que la cultura participa en el desarrollo, dentro de su papel constituyente al indicar que “El desarrollo, en su sentido más amplio, incluye el desarrollo cultural, que es un componente básico e inseparable del desarrollo en general. Si se priva a las personas de la oportunidad de entender y cultivar su creatividad, eso es en sí un obstáculo para el desarrollo. Por tanto, la educación básica es importante no sólo por la contribución que puede hacer al crecimiento económico, sino porque es una parte esencial del desarrollo cultural.”⁹⁹

De allí la necesidad de que, tanto el Ministerio de Salud como ente rector, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y Energía y el Ministerio de Educación Pública, municipalidades, entre otras instituciones, contribuyan con el desarrollo cultural orientado a la sustentabilidad ambiental, impulsando un cambio radical de paradigma en punto a la gestión de residuos sólidos, mediante campañas publicitarias y programas educativos que produzcan un verdadero cambio en el comportamiento y la conducta de la ciudadanía.

ámbitos fundamentales: A. Abordaje de la Educación Ambiental como tema transversal denominado “Cultura Ambiental para el Desarrollo Sostenible” B. Ambientalización Institucional, a través de proyectos y programas ambientales.”

⁹⁵ Entrevista realizada el día 16 de octubre, 2007 a la asesora de Educación Ambiental de la Oficina de Educación Ambiental del Ministerio de Educación

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Entrevista realizada el 21 de setiembre, 2007

⁹⁸ Amartya Sen Indio. Premio Nóbel de Economía 1998. Profesor de la Universidad de Lamont y Harvard Extraído de Diálogo, UNESCO.

⁹⁹ Ibid.

3. CONCLUSIONES.

Del análisis realizado por esta Contraloría General en cuanto a la evaluación de políticas públicas en materia de residuos sólidos, se concluye que actualmente, el país carece de una política pública integral en materia de residuos sólidos, lo anterior a pesar de que dicha materia parte de un problema de conflictividad socio ambiental que tiene su génesis en la generación misma de los residuos sólidos, y en donde el aumento en la cantidad de residuos sólidos generados por habitante, topan con una incapacidad del Estado para ofrecer, implementar y dar seguimiento a alternativas viables que partan desde la reducción misma de dichos residuos, hasta alternativas de aprovechamiento y disposición final.

Lo anterior se evidencia en tres aspectos fundamentales objeto del estudio, el primero de ellos orientado al análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en donde, a pesar de ser el instrumento permanente de gestión prospectiva para orientar, coordinar y dirigir dentro de un periodo gubernamental las acciones estratégicas del Estado, no se logra evidenciar una orientación integral sobre la materia, sino iniciativas aisladas; siendo que la gestión de residuos sólidos no se establece como una prioridad a nivel nacional.

Sumado a ello, las iniciativas que, en materia de residuos sólidos, se han gestado a nivel gubernamental a partir de 1990, han carecido de mecanismos que permitan su adecuada implementación, continuidad y seguimiento, caracterizándose por una visión de corto plazo y de alcances limitados casi únicamente a la disposición final de residuos.

El tercer aspecto a rescatar es que, aún cuando se han creado órganos deliberativos con el propósito de obtener alternativas de solución para el manejo de los residuos sólidos, éstos no han sido efectivos en dar una solución integral a la problemática, aún más, han sido omisos en cuanto a las funciones de dirección política en materia de residuos sólidos.

En segundo término, se evidenció que, aún cuando el Ministerio de Salud ostenta una competencia mayor y hegemónica de dirección política (rectoría) en materia de residuos sólidos, el ejercicio de esta competencia es débil por cuanto las acciones de dirección política, como son la emisión de directrices, es inexistente; las acciones de control y vigilancia que está llamado a ejercer dicho rector, se limita al control de vertederos que realiza actualmente el Ministerio de Salud y que es claramente inobservado por los actores involucrados en el manejo y disposición final de residuos sólidos, dentro de los cuales se encuentran los gobiernos locales; y una insuficiente vigilancia en cuanto al cumplimiento del Reglamento de Manejo de Basuras, siendo este uno de los instrumentos de regulación de residuos sólidos actualmente vigente; adicionalmente la función del Ministerio de Salud se ha centralizado únicamente a la etapa de disposición final.

En punto a la labor de coordinación que está llamado a ejercer el ente rector en materia de residuos sólidos, con los diferentes actores involucrados en la materia, se caracteriza por ser deficiente; lo anterior se encuentra evidenciado en el hecho de que: i) no existen mecanismos de coordinación formales con los actores involucrados en la materia de residuos sólidos, como lo son el Ministerio de Ambiente y Energía y las municipalidades; ii) iniciativas actuales como lo es el Proyecto de Ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos presenta serias confusiones en torno al concepto de dirección política que incide directamente en la coordinación con otros actores; iii) los proyectos gubernamentales tal como el Plan nacional de residuos sólidos,

Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos y el Proyecto de paz con la naturaleza se encuentran liderados por entidades distintas, las cuales no realizan acciones de coordinación efectivas en la elaboración de dichas iniciativas; iv) la emisión de reglamentos en forma descoordinada.

Considerando como premisa fundamental el hecho de que, la problemática sobre el manejo y gestión de residuos sólidos tiene su génesis en los esquemas de comportamiento transmitidos por el medio social; es que se considera pertinente evidenciar la inexistencia de un liderazgo de las organizaciones públicas como el Ministerio de Salud y Ambiente y Energía en coordinación con los gobiernos locales y otros entes ministeriales como el Ministerio de Educación a fin de impulsar un cambio de paradigma en este sentido; con acciones orientadas a la reducción, reutilización y reciclaje de los residuos sólidos.

Adicionalmente, se señala cómo las acciones llevadas a cabo por las instancias antes señaladas, son débiles en cuanto a impulsar cambios radicales en las pautas y patrones de conducta de la sociedad costarricense; las acciones tomadas no han calado en la formación de una conciencia ecológica sobre la generación de residuos sólidos y las implicaciones de la inadecuada gestión tanto en la salud como en el ambiente, no es explotada y difundida de forma insistente; a pesar de que los impactos negativos sobre el deficiente manejo y disposición final de residuos sólidos es percibido por la ciudadanía y expresada por los medios de comunicación.

Todo lo anterior trae como consecuencia el hecho de que no se den pasos firmes en la solución de la problemática de los residuos sólidos; problemática que se refleja en el impacto negativo en el suelo y el subsuelo, aguas subterráneas y la atmósfera; en cuanto a la inadecuada disposición final de residuos sólidos, y que tienen un efecto tanto en la salud como en la seguridad de los habitantes lo cual se traduce, en el primer caso, en una mayor incidencia de enfermedades gastrointestinales, parasitarias, respiratorias, dermatológicas, degenerativas, infectocontagiosas alérgicas, dengue, entre otras¹⁰⁰; y en cuanto a la seguridad se tiene la incidencia que tiene el lanzamiento de desechos sólidos a los cauces de los ríos, redundando en la reducción de la capacidad de la sección hidráulica, y provocando el desbordamiento de ríos y quebradas.

4. DISPOSICIONES.

Con fundamento en los artículos 4 y 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428 y 12 de la Ley General de Control interno, N° 8292, se emiten las siguientes disposiciones, **A LA SEÑORA MINISTRA DE SALUD**, las cuales son de acatamiento obligatorio.

a) Formular una estrategia que incluya la elaboración e implementación de una política integral para el manejo de residuos sólidos. Dicha política deberá ser concertada con los actores involucrados en la materia y contener las acciones a corto, mediano y largo plazo que sean necesarias, con el fin de lograr las mejores prácticas para el manejo integral de los residuos sólidos. Una vez formulada la política deberá gestionar lo pertinente para que sea oficializada como una política de Estado que sea vinculante y permanente; asimismo, adoptar las acciones necesarias para que se proceda a incluirla en el Plan Nacional de Desarrollo.

¹⁰⁰ Según Evaluación Regional de los Servicios de Manejo de Residuos Sólidos. Organización Panamericana de la Salud. 2002

La estrategia deberá incluir un cronograma con detalle de los productos esperados, fechas y responsables, el cual deberá ser remitido a este órgano contralor en un plazo de 3 meses calendario a partir del recibo de este informe. (Ver punto 2.1).

b) Elaborar y emitir, por los mecanismos correspondientes, una directriz que confirme la función rectora del Ministerio de Salud, que por disposición legal le corresponde asumir en materia de manejo de residuos sólidos. Dicha directriz debe señalar claramente que es el MINSA al que le compete emitir la reglamentación técnica en esta materia. Lo anterior sin detrimento de la sana coordinación que deba llevar a cabo con otros actores involucrados en la materia de residuos sólidos. Copia de la directriz citada se debe enviar a esta Contraloría General en el término de 15 días calendario a partir del recibo de este informe. (Ver puntos 2.2 y 2.3.4).

c) Elaborar un plan de acción para fortalecer la función rectora del Ministerio de Salud en materia de residuos sólidos, a efecto de que ese ente ministerial:

- Elabore directrices sobre la materia de residuos sólidos y vigile su cumplimiento.
- Ejercer un control efectivo sobre los vertederos.
- Desarrolle una vigilancia efectiva sobre el cumplimiento del Reglamento de Manejo de Basuras.
- Analice el Reglamento de Manejo de Basuras vigente, a fin de determinar si el mismo se ajusta a la realidad actual, y de ser necesario proceder a las reformas correspondientes.

Enviar a esta Contraloría General de la República el plan de acción citado en un plazo de 3 meses a partir del recibo de este informe. (Ver punto 2.2).

d) Ordenar de forma inmediata a los funcionarios que corresponda, la reactivación del “Programa de fiscalización conjunta a vertederos y rellenos sanitarios municipales”. Enviar a este órgano contralor copia de la orden girada al respecto, en el plazo de 15 días calendario a partir del recibo del informe. (Ver punto 2.2.2.1).

e) Definir los canales de coordinación de ese Ministerio, a efecto de subsanar las deficiencias citadas en este informe, tal definición deberá incluirse en la estrategia y el cronograma indicados en la disposición a) anterior. (Ver punto 2.3).

f) Valorar la conveniencia de impulsar un plan para que el tema de residuos sólidos sea incorporado de forma permanente en la educación formal e informal, proyectos y programas de capacitación, que promuevan el cambio de patrones culturales en la población hacia las mejoras prácticas para la reducción, reutilización, disposición y en general todas las etapas del manejo de los residuos sólidos. Enviar a este órgano contralor las acciones que se decidan sobre el particular por ese Ministerio, en el término de 1 mes contado a partir del recibo del presente informe. (Ver punto 2.4).

La información que se solicita para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, deberá remitirse, en los plazos fijados, a la Gerencia del Área de Seguimiento de Disposiciones de esta Contraloría General de la República.

5. Recomendación.

A LA Comisión Permanente Especial de Ambiente de la ASAMBLEA LEGISLATIVA.

Considerar lo comentado por esta Contraloría General en el punto 2.3.2 de este informe, relativo al Proyecto de Ley para la Gestión Integral de Residuos, N° 15897, y su relación con el Proyecto "Reforma Integral a la Ley General de Salud N° 5395, en los artículos relativos a desechos sólidos.