



Programa  
**CYMA** Competitividad y Medio Ambiente

# Guía para Mancomunidades en Gestión Integral de Residuos Sólidos



San José, Costa Rica 2011

Plataforma Interinstitucional

**mideplan**

Ministerio de planificación nacional y política económica



**MINAET**

**ifam**

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal



**giz**

[www.programacyma.com](http://www.programacyma.com)



Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung



# Guía para Mancomunidades en Gestión Integral de Residuos Sólidos



San José, Costa Rica 2011

Plataforma  
Interinstitucional

mideplan

Ministerio de planificación nacional y política económica



Instituto de Fomento y Asesoría Municipal



giz

[www.programacyma.com](http://www.programacyma.com)



363.728.5

G943g

Programa Competitividad y Medio Ambiente (CYMA)  
Guía para mancomunidades en gestión integral de residuos  
sólidos. —San José, Costa Rica: CYMA, 2011.

96 p.; 28 cm.

ISBN 978-9977-62-100-5

1-GESTION DE RESIDUOS SOLIDOS. 2. COSTA RICA.

I. Título.

Documento elaborado por encargo del Programa Competitividad y Medio Ambiente (CYMA) por AMBERO-IP Consult y Soluciones Glociales S.A:

Autor(es): AMBERO-IP (Ing. MSc. Andreas Elmenhorst; Ing. Sylvia Aguilar, M. Eng; Ing. Nidia Cruz, MSc; Rolando Castro, Abogado). Soluciones Glociales S.A. (Lic. Imre Petry).

Revisión Programa CYMA: Ing. Patricia Ruiz (GIZ); Ing. Verena Arauz (GIZ); Dr.-Ing. Günther Wehenpohl (GIZ); Lic. Grace Taylor (IFAM); Ing. Rafael Chinchilla (IFAM); Lic. Lucrecia Navarro (Ministerio de Salud); Lic. Florita Acuña (MIDEPLAN);

Las ideas expresadas por el autor o los participantes en los talleres y recopiladas en este informe no necesariamente representan las opiniones oficiales del Programa CYMA o de las entidades que forman parte de él.

Diseño y Diagramación: KIDDSTUDIO (info@kiddstudio.com)

## Índice

|   |    |
|---|----|
| <b>Acrónimos y Abreviaturas</b>   | 6  |
| <b>Resumen Ejecutivo</b>  | 8  |
| <b>A. GUÍA PARA LA CONFORMACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD</b>                  | 11 |
| <b>A 1. Introducción</b>  | 12 |
| <b>A 2. Consideraciones básicas</b>                                     | 12 |
| <b>A 2.1</b> Definición de una mancomunidad                             | 12 |
| <b>A 2.2</b> Marco legal  | 13 |
| <b>A 2.3</b> Mancomunidad y su relación con la GIRS                     | 15 |
| <b>A 2.4</b> Eficiencia y eficacia de una mancomunidad                  | 16 |
| <b>A 2.5</b> Beneficios, obstáculos y riesgos de una Mancomunidad       | 18 |
| <b>A 3. Pasos para la conformación de la mancomunidad</b>               | 21 |
| <b>A 3.1</b> Paso 1: Desarrollo y difusión de la idea                   | 22 |
| <b>A 3.2</b> Paso 2: Acuerdos políticos                                 | 24 |
| <b>A 3.3</b> Paso 3: Diseño del proyecto mancomunado                    | 26 |
| <b>A 3.4</b> Paso 4: Aprobación y constitución del proyecto mancomunado | 28 |
| <b>A 3.5</b> Paso 5: Inicio de operaciones                              | 30 |
| <b>B. INSUMOS PRÁCTICOS PARA LA CONFORMACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD</b>     | 34 |
| <b>B 1. Creación de intereses para la conformación</b>                  | 34 |
| <b>B 1.1</b> Procesos de incidencia política                            | 34 |
| <b>B 1.2</b> Voluntad política de las autoridades municipales           | 37 |
| <b>B 1.3</b> Respaldo de la comunidad                                   | 37 |
| <b>B 1.4</b> Organizaciones de apoyo y actores estratégicos             | 40 |
| <b>B 2. Elaboración del Plan Estratégico</b>                            | 42 |
| <b>B 3. Selección de los proyectos mancomunados de GIRS</b>             | 44 |
| <b>B 3.1</b> Criterios técnicos de selección                            | 45 |
| <b>B 3.2</b> Rol de los Planes Municipales de GIRS                      | 47 |
| <b>B 3.3</b> Análisis de factibilidad de los proyectos                  | 47 |

|   |    |
|---|----|
| <b>B 4 Selección del modelo organizacional</b>  | 48 |
| <b>B 4.1</b> Opción 1: Integrar la GIRS a una Federación existente  | 49 |
| <b>B 4.2</b> Opción 2: Creación de una Federación específica para la GIRS                                       | 50 |
| <b>B 4.3</b> Opción 3: Sociedad pública de capital público  | 52 |
| <b>B 4.4</b> Opción 4: Sociedades Públicas de Economía Mixta  | 53 |
| <b>B 4.5</b> Comparación de las opciones organizacionales   | 55 |
| <b>B 4.6</b> Consideraciones para la estructura administrativa  | 58 |
| <b>B 5. Cálculo de costos y financiamiento</b>  | 60 |
| <b>B 5.1</b> Estimación de costos de un proyecto mancomunado  | 60 |
| <b>B 5.2</b> Financiamiento inicial de la mancomunidad  | 61 |
| <b>B 5.3</b> Mecanismos de financiamiento   | 62 |
| <b>B 6. Redacción y formalización de los estatutos</b>  | 64 |
| <b>B 7. Consideraciones relacionadas con la etapa de operaciones</b>  | 67 |
| <b>B 7.1</b> Administración, subcontratación y concesión  | 67 |
| <b>B 7.2</b> Gestión financiera   | 67 |
| <b>B 7.3</b> Mecanismos de monitoreo  | 67 |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>   | 69 |
| <b>Documentos consultados</b>   | 70 |
| <b>Marco Jurídico consultado</b>  | 72 |
| <b>ANEXO: Fichas de experiencias de mancomunidades en GIRS</b>  | 73 |
| <b>Caso 1 :</b> Ecotecnología de la Altura S.A., Costa Rica   | 75 |
| <b>Caso 2:</b> COCIM, Costa Rica  | 76 |
| <b>Caso 3:</b> FEDEMUR, Costa Rica  | 79 |
| <b>Caso 4:</b> Programa de Manejo Integral de Residuos Sólidos Domiciliarios a nivel nacional, SUBDERE – Chile  | 83 |
| <b>Caso 5:</b> Programa de Manejo Sustentable de Residuos Sólidos en las Regiones de Los Lagos y Los Ríos Chile | 87 |
| <b>Caso 6:</b> Relleno Sanitario Colihues La Yesca - Chile  | 91 |
| <b>Caso 7:</b> Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sureste - México                                    | 94 |

## Índice de Tablas

|                  |   |    |
|------------------|---|----|
| <b>Tabla 1.</b>  | Potenciales beneficios de una mancomunidad en GIRS                                | 18 |
| <b>Tabla 2.</b>  | Obstáculos y riesgos de una mancomunidad en GIRS                                  | 20 |
| <b>Tabla 3.</b>  | Estrategias de incidencia política en pro de una mancomunidad                     | 35 |
| <b>Tabla 4.</b>  | Ejemplos de mecanismos y herramientas de comunicación con la comunidad            | 38 |
| <b>Tabla 5.</b>  | Potenciales organizaciones de apoyo al proceso de conformación de la mancomunidad | 40 |
| <b>Tabla 6.</b>  | Análisis FODA   | 43 |
| <b>Tabla 7.</b>  | Consideraciones para la selección de proyectos de GIRS mancomunados               | 45 |
| <b>Tabla 8.</b>  | Etapas y actividades principales de un proyecto de inversión                      | 47 |
| <b>Tabla 9.</b>  | Comparación de modelos organizacionales mancomunados                              | 55 |
| <b>Tabla 10.</b> | Ejemplo de un Presupuesto   | 60 |
| <b>Tabla 11.</b> | Ejemplos de fuentes de financiamiento   | 63 |
| <b>Tabla 12.</b> | Contenidos mínimos recomendables para los estatutos                               | 65 |
| <b>Tabla 13.</b> | Ejemplo de plantilla para el monitoreo de metas                                   | 68 |

## Índice de Figuras

|                   |  |    |
|-------------------|--|----|
| <b>Figura 1.</b>  | Acciones de la Gestión Municipal de Residuos Sólidos     | 15 |
| <b>Figura 2</b>   | Pasos para la Conformación de una Mancomunidad           | 21 |
| <b>Figura 3 .</b> | Desarrollo y difusión de la idea                         | 22 |
| <b>Figura 4.</b>  | Acuerdos políticos                                       | 24 |
| <b>Figura 5.</b>  | Diseño del Proyecto Mancomunado                          | 26 |
| <b>Figura 6.</b>  | Aprobación y Constitución del Proyecto Mancomunado       | 28 |
| <b>Figura 7.</b>  | Inicio de Operaciones                                    | 30 |
| <b>Figura 8.</b>  | Ejemplo de un flujo de inversiones y gastos de operación | 61 |

## Acrónimos y Abreviaturas

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>ADC</b>      | Asociaciones de Desarrollo Comunal   |
| <b>BMZ</b>      | Ministerio de Cooperación Económico y Desarrollo del Gobierno Alemán   |
| <b>BPDC</b>     | Banco Popular y de Desarrollo Comunal  |
| <b>CEGESTI</b>  | Fundación Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial   |
| <b>CGR</b>      | Contraloría General de la República  |
| <b>CII</b>      | Corporación Interamericana de Inversiones  |
| <b>CYMA</b>     | Programa Competitividad y Medio Ambiente   |
| <b>DEMUCA</b>   | Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe |
| <b>ESPH</b>     | Empresa de Servicios Públicos de Heredia   |
| <b>FEDEMUR</b>  | Federación Municipal Regional del Este   |
| <b>FEMETROM</b> | Federación Metropolitana de Municipalidades de San José  |
| <b>FLACMA</b>   | Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales                         |
| <b>FODA</b>     | Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas  |
| <b>FOMUDE</b>   | Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización  |
| <b>GIRS</b>     | Gestión Integral de Residuos Sólidos   |
| <b>GIZ</b>      | Cooperación Alemana para el Desarrollo   |
| <b>IFAM</b>     | Instituto de Fomento y Asesoría Municipal  |
| <b>MIDEPLAN</b> | Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica  |
| <b>MINAET</b>   | Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones   |
| <b>MINSALUD</b> | Ministerio de Salud  |

|               |  |
|---------------|--|
| <b>ONG's</b>  | Organizaciones no gubernamentales                      |
| <b>PMGIRS</b> | Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos |
| <b>POA</b>    | Plan Operativo anual                                   |
| <b>PPC</b>    | Producción Per Cápita                                  |
| <b>PRESOL</b> | Plan Residuos Sólidos de Costa Rica                    |
| <b>REP</b>    | Responsabilidad Extendida del Productor                |
| <b>SINAC</b>  | Sistema Nacional de Áreas de Conservación              |
| <b>SPEM</b>   | Sociedad Pública de Economía Mixta                     |
| <b>UNGL</b>   | Unión Nacional de Gobiernos Locales                    |

## Resumen Ejecutivo

Esta guía es dirigida a los Gobiernos Locales de Costa Rica y explica el proceso de creación de una mancomunidad en gestión integral de residuos sólidos (GIRS), desde la generación de su idea hasta el inicio de sus operaciones, presentando los insumos necesarios que permiten ejecutar los pasos propuestos.

La **experiencia latinoamericana** demuestra que la mayoría de los gobiernos locales, especialmente los de tamaño pequeño (hasta 50.000 habitantes), pero también los de tamaño mediano (50.000 a 100.000 habitantes), tienen dificultad para cumplir con la legislación nacional respectiva, carecen de suficientes recursos técnicos y económicos para enfrentar la gran gama de acciones interrelacionadas que implica la gestión integral de los residuos sólidos.

Una mancomunidad, que es una asociación o alianza de dos o más municipalidades para cumplir conjuntamente un fin o servicio público común. En este caso, el establecimiento de una mancomunidad podría ser la solución para enfrentar los requisitos jurídicos y emprender las variadas acciones interrelacionadas de la GIRS.

A lo largo del documento, se demuestra que **las mancomunidades para la gestión integral de residuos sólidos (GIRS) pueden tener variados beneficios** para los municipios y la comunidad, pero también se **presentan una serie de obstáculos para formarlas** y condicionantes o consecuencias cuando los esfuerzos no rinden frutos. Se puede decir que las ventajas más relevantes son, por una parte, la creación de **sinergias** a través de la cooperación horizontal, que por medio de un único organismo competente y fortalecido permite materializar un proyecto asociativo de GIRS que a la vez beneficia a dos o más cantones, evitando emprender varios esfuerzos

individuales. Y por otra parte, la considerable **reducción de los costos** específicos (\$/ton) de los servicios asociativos de GIRS, dado que la mayoría de los proyectos de inversión, especialmente los rellenos sanitarios mancomunados, responden sensiblemente a los efectos de la economía de escala.

Para la conformación de una mancomunidad, existen varias **modalidades de personas jurídicas**, cada uno con sus reglas particulares, ventajas y desventajas. La selección del tipo depende de una serie de criterios interrelacionados y de la voluntad política de las autoridades locales involucradas, dado que revisten diferentes grados de compromisos y responsabilidades. Para cada uno de estos tipos se requiere el **desarrollo de estatutos específicos**, adaptados a las condiciones particulares de cada región y a los intereses y propósitos específicos de la iniciativa.

En Costa Rica hay poca experiencia o antecedentes de mancomunidades en GIRS, reforzando aún más la necesidad de una **cuidadosa planificación y definición de estrategia** para cada caso.

La creación de una **sociedad pública de economía mixta** permitiría la participación del sector privado. Sin embargo, actualmente hay dos empresas de este tipo funcionando en Costa Rica - Empresas de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) y la Junta Administradora de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC). Pareciera existir cierto recelo de parte del sector privado, pues su participación está limitada a un máximo del 49% del capital accionario.

En todo caso, el proceso de conformación puede ser paulatino, iniciándose la mancomunidad con un convenio intermunicipal celebrado entre dos o más Municipios, manifestándose así el

interés de las partes, para después pasar a una de las personas jurídicas indicadas.

Independiente del modelo organizacional, es factible crear una organización para un solo proyecto de GIRS, por ejemplo un relleno sanitario; no obstante, se **recomienda encomendar la totalidad de las acciones asociadas a la GIRS a la mancomunidad**, ahorrándose así una gran cantidad de tareas complejas a cada uno de los municipios involucrados. Lo anterior no evitaría que algunos aspectos de GIRS se deban resolver a nivel cantonal, debido a una condición particular local.

Conformar una mancomunidad no significa que ésta tenga que construir y operar cada uno de los proyectos o servicios, pues estas **tareas puedan ser contratadas o entregadas en concesión a una empresa gestora** de residuos con experiencia demostrada. Lo anterior, es altamente recomendado para los rellenos sanitarios, ahorrándole a la mancomunidad los costos en los cuales tendría que incurrir por la curva de aprendizaje en su construcción, operación y administración. En otros países, como por ejemplo Chile, el modelo de concesión de rellenos sanitarios ha dado buenos resultados, por ejemplo, existe una mancomunidad de 14 municipios ubicada fuera de la región metropolitana, que opera un relleno sanitario ejemplar hace más de 10 años (ver ficha de experiencia del proyecto en anexo).

Todo lo anterior debe plasmarse en un **Plan Estratégico**, con misión y visión, que guíen los objetivos y acciones de la mancomunidad. Una fuente de información importante para la definición de esa estratégica es el **Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos** (PMGIRS), exigidos por Ley N° 8839 para cada municipio. Es recomendable desarrollarlo en forma asociativa para todo el territorio de la mancomunidad.

Durante todo el proceso de conformación, el “**Cabildeo Político**” es muy relevante, con el fin de contar con la disposición de los Alcaldes y Concejales Municipales, tener el respaldo de la comunidad al facilitar su participación y concretar alianzas estratégicas con actores que apoyarían el proceso de conformación asociativa.

Además, se recomienda elaborar una **estrategia de comunicación** para la comunidad, la que debe tomar en cuenta las actividades de participación ciudadana en la GIRS.

Dependiendo de la complejidad de la mancomunidad, ésta puede contar con oficinas propias, vehículo(s), personal administrativo y técnico calificado. Su **financiamiento** podría efectuarse inicialmente por medio de cuotas ordinarias y extraordinarias, y más adelante a través de la recaudación por sus servicios de GIRS prestados. Cabe mencionar que la Ley para la Gestión Integral de Residuos No. 8839 indica en el Artículo 8, inciso h), que las municipalidades están facultadas para “Fijar las tasas para los servicios de manejo de residuos (...) **garantizando su autofinanciamiento**”.

Finalmente, es altamente recomendable que la mancomunidad cuente con una **Unidad Técnica** con profesionales permanentes calificados y un **Director Ejecutivo o Gerente** de perfil técnico-administrativo con experiencia en GIRS. Para evitar conflictos, el director ejecutivo no debe tener ninguna relación con alguno de los municipios, y para garantizar el buen funcionamiento del quehacer diario, él debe contar con cierta autonomía en la toma de decisiones; no obstante, también deben fijarse reglas claras y limitaciones para sus labores, evitando un inadecuado uso de los fondos o gastos excesivos.



## A. GUÍA PARA LA CONFORMACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD

- A 1.        **Introducción**
- A 2.        **Consideraciones básicas**
- A 3.        **Pasos para la conformación de la mancomunidad**



## A. GUÍA PARA LA CONFORMACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD

### A 1. Introducción

Este documento tiene por objetivo guiar a los Gobiernos Locales en Costa Rica en la toma de decisiones y conformación de mancomunidades sostenibles en el ámbito de la gestión integral de residuos sólidos (GIRS). No se pretende dar una respuesta a todas las situaciones específicas, sino se trata de una sistematización de los conocimientos existentes para mejorar la base de toma de decisiones.

La guía explica el proceso de creación de una mancomunidad en GIRS, desde su idea hasta el inicio de sus operaciones, y presenta los insumos que permiten ejecutar los pasos propuestos. Su uso debe combinarse con otros instrumentos técnicos que profundizan los temas de la GIRS (por ejemplo: Manual para la definición de tarifas, manual para la elaboración de planes municipales GIRS, técnicas de negociación, gestión financiera, definición de costos, entre otros).

El documento fue elaborado por el consorcio alemán AMBERO-IP Consult por encargo del Programa de Cooperación “Competitividad y Medio Ambiente” (CYMA) de Costa Rica, y forma parte de la asesoría brindada por la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ), que actúa por encargo del Ministerio de Cooperación Económico y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Alemán.

La metodología propuesta está basada en experiencias concretas de conformación de mancomunidades en GIRS en Costa Rica y de otros países de América Latina (ver Anexo) e incluyó un proceso de validación con profesionales de la plataforma CYMA y de representantes de iniciativas de mancomunidades.

## A 2. Consideraciones básicas

### A 2.1 Definición de una mancomunidad

En Costa Rica, una mancomunidad se define legalmente como un “ente asociativo independiente, de carácter público, constituido como una entidad supra municipal, a la que se le ha dotado de un patrimonio, una organización, personería y capacidad jurídica propias, para el cumplimiento de las funciones o servicios específicos que se le han asignado mediante sus estatutos, por ser considerados de interés para las comunidades representadas por las municipalidades asociadas”<sup>1</sup>.

No obstante, en la práctica las mancomunidades comienzan con la identificación de acciones conjuntas y no necesariamente están formalizadas mediante estatutos; es una condición que se alcanza con el tiempo y no debe ser una condicionante para iniciar.

Por lo general, las mancomunidades o asociaciones entre gobiernos locales en América Latina han concentrado sus esfuerzos en los siguientes **campos**<sup>2</sup>:

- **Planificación y regulación urbana** (comprende planes y normativas urbanas, control y permisos de edificación, catastros, disposición de espacios públicos, construcción y mantenimiento de calles, plazas, parques, aceras, bordillos, infraestructura vial y patrimonio histórico).
- **Cobertura de servicios públicos** (agua potable, alcantarillado, alumbrado público, teléfono, gas, residuos sólidos, transporte, bomberos, teléfono, mercados, cementerios).

<sup>1</sup> Procuraduría General de la República Dictamen No. C-243-2002 de 19 de setiembre del 2002.

<sup>2</sup> FLACMA, 2005, *El Asociativismo Municipal en América Latina*.

## Consideraciones básicas

### Definición resumida de Mancomunidad:

Una mancomunidad es una asociación o alianza de dos o más municipalidades para cumplir conjuntamente un fin o servicio público común, como podría ser concretamente la gestión integral de los residuos sólidos (GIRS).

Los principales **beneficios** de conformar una mancomunidad de municipios en el ámbito de la GIRS son:

- Crear sinergias a través de la cooperación, que son más que la simple sumatoria de las partes, aumentando el impacto de sus acciones organizacionales.
- Beneficiar a la vez a dos o más cantones con un proyecto o servicio conjunto de GIRS, evitando la duplicidad de esfuerzos individuales.
- Concentrar el aporte de capital, contando así con un flujo de caja y respaldos financieros más significativos.
- Atraer recursos externos con mayor facilidad, por ejemplo de instituciones financieras y de cooperación.
- Promover una mayor participación del sector privado en programas de capacitación y asistencia técnica.
- Contar con una mejor estructura administrativa y organizacional con profesionales calificados y dedicados exclusivamente a la GIRS y sus proyectos.
- Aumentar el poder de negociación con terceros, por ejemplo con operadores privados que manejan residuos, al ser una organización más grande y contar con mayores volúmenes de residuos.

- Lograr bajar los costos del manejo de residuos sólidos para cada municipio miembro, dado que algunos proyectos, como los rellenos sanitarios mancomunados, responden sensiblemente a los efectos de la economía de escala.
- Fortalecer el régimen municipal por medio del apoyo a los procesos de descentralización y servir a la vez de enlace territorial en las diferentes instituciones del Gobierno Central, las municipalidades y organizaciones locales.

## A 2.2 Marco legal

En Costa Rica no existe legislación específica que regule las mancomunidades municipales. Existe un marco legal general estipulado en el Código Municipal<sup>3</sup>, que en resumen establece que **las municipalidades pueden pactar entre sí convenios intermunicipales, integrarse en federaciones y confederaciones, realizar actividades comerciales e industriales, así como participar en sociedades mercantiles**, sean estas empresas o sociedades públicas de capital público o de economía mixta.

### Respecto a las personas jurídicas que le permiten a las municipalidades asociarse entre ellas, existen tres modalidades en Costa Rica:

- **Federaciones:** No hay una legislación específica para federaciones. Su marco legal se basa en el Código Municipal, que es omiso en relación con la definición y las atribuciones de las federaciones, lo cual no permite crear condiciones de certeza jurídica para su funcionamiento.<sup>4</sup> Como consecuencia, la estructura de los estatutos de las federaciones es diversa. Por otro lado, esta situación les permite tener mayor flexibilidad en su quehacer.

<sup>3</sup> Código Municipal, Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas (los Artículos 3, 4, 9, 10, 11 y 13 tienen relación con las mancomunidades).

<sup>4</sup> FOMUDE, 2006. Estudio Actuarial de las Federaciones de Municipalidades de Costa Rica: Diagnóstico de las Federaciones, Costa Rica.

- **Sociedad pública de capital público:** Su implementación puede ser a través de sociedades de capital, mediante una sociedad anónima o de responsabilidad limitada, en el entendido que al tomar la segunda alternativa no se exime al municipio de responsabilidad. En consecuencia, este tipo de sociedades debe formarse con base en lo que al respecto establece el Código de Comercio<sup>5</sup>.
- **Sociedades públicas de capital mixto:** El marco jurídico está definido en la Ley Reguladora de la Actividad de las Sociedades Públicas de Economía Mixta<sup>6</sup>. Se implementan como sociedades anónimas y de su capital accionario al menos el cincuenta y uno por ciento debe pertenecer a las municipalidades y lo restante podrá pertenecer a sujetos de derecho privado. Por otra parte, la Procuraduría General de la República<sup>7</sup> ha indicado que el **servicio municipal puede ser prestado en forma directa** o bien, acudiendo a los diversos procedimientos que el ordenamiento prevé como constitutivos de una gestión indirecta: la concesión de servicio, la gestión interesada<sup>8</sup>, el permiso, la constitución de sociedades mercantiles o cooperativas, el concierto, el arrendamiento, según lo previsto por la ley. A pesar de que la Municipalidad puede delegar los servicios de la GIRS, mantiene el poder organizador y director, y debe vigilar sobre la correcta prestación del servicio, dado que es responsable de la gestión integral de los residuos generados en su cantón según se establece en acuerdo la Ley para la Gestión Integral de Residuos<sup>9</sup>. Se interpreta que esta responsabilidad de cada municipio permanece aún al formar parte de una mancomunidad.

En este contexto cabe acordar que el **Ministerio de Salud es el rector** en materia de GIRS, con potestades de dirección, monitoreo, evaluación y control<sup>10</sup>, independiente si los proyectos son municipales, privados o mancomunados.

Respecto a los **proyectos de GIRS** que la mancomunidad quiera emprender, se solicita revisar los diversos artículos de la Ley para la Gestión Integral de Residuos, en el Artículo 2, inciso i) la cual de hecho establece como uno de sus objetivos el **fomento de soluciones regionales, a través de mecanismos de integración asociativa y empresarial**.

Respecto al **financiamiento de la mancomunidad** y sus proyectos de GIRS, la mencionada Ley para la Gestión Integral de Residuos (Artículo 2, inciso i), indica además que las municipalidades deben “fijar las tasas para los servicios de manejo de residuos que incluyan los costos para realizar una gestión integral de estos, de conformidad con el plan municipal para la gestión integral de residuos, esta Ley y su Reglamento, y en proporción con la cantidad y la calidad de los residuos generados, asegurando el fortalecimiento de la infraestructura necesaria para brindar dichos servicios y **garantizando su autofinanciamiento**.”<sup>11</sup> De acuerdo con lo anterior, el costo de la conformación y operación de una mancomunidad para GIRS podría financiarse a través de un sistema tarifario.

<sup>5</sup> Ley No. 3284 del 30 de abril del 1964.

<sup>6</sup> Ley Reguladora de la Actividad de las Sociedades Públicas de Economía Mixta, Ley No 8828 del 22 de abril del 2010 y directriz DRPJ 005-2010 del Registro Nacional.

<sup>7</sup> Procuraduría General de la República OJ-128-2004 del 19 de octubre del 2004.

<sup>8</sup> Gestión interesada. La gestión interesada es una modalidad contractual, a través de la cual la Administración Pública explota los servicios y construye las obras necesarias, sirviéndose de un gestor, a quien se retribuye con una participación en los ingresos. Además, quien responde ante el usuario es la Administración, como titular del servicio, sin perjuicio de las responsabilidades en que pueda incurrir el gestor. Oficio 14593 del 20 de diciembre de 1999 (DAGJ-614-99).

<sup>9</sup> Ver artículo 8 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos, Ley N° 8839 de 24 de junio del 2010.

<sup>10</sup> Ver artículo 7 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos, Ley N° 8839 de 24 de junio del 2010

<sup>11</sup> Ver artículo 8, letra h) de la Ley para la Gestión Integral de Residuos, Ley N° 8839 de 24 de junio del 2010

## Mancomunidad y su relación con la GIRS

### A 2.3 Mancomunidad y su relación con la GIRS

La Ley para la **Gestión Integral de Residuos define la Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS)** como:

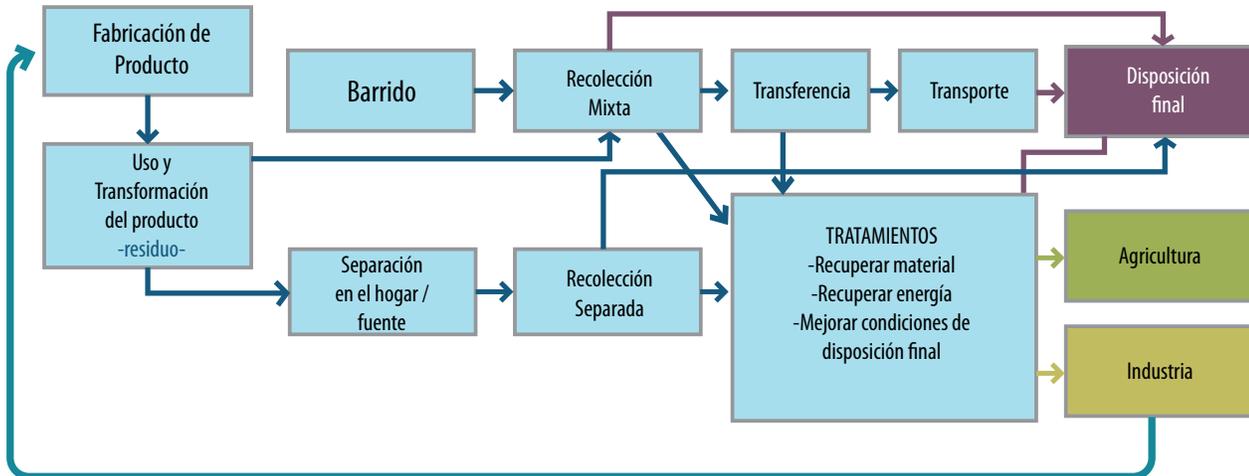
#### Definición de GIRS

“Conjunto articulado e interrelacionado de acciones regulatorias, operativas, financieras, administrativas, educativas, de planificación, monitoreo y evaluación para el manejo de los residuos, desde su generación hasta la disposición final”.

La definición indica que la GIRS implica una **interrelación de acciones**, la que es mucho más que el conjunto de acciones aisladas. Importante es reconocer que la implementación de un adecuado servicio en el ámbito de la GIRS no es una tarea fácil para un Municipio, dado que requiere administrar una serie de acciones conjuntamente y en forma integral, como se muestra en la Figura 1.

Figura 1: Acciones del Manejo Municipal de Residuos Sólidos

#### Flujograma: Manejo de los residuos



Fuente: Günther Wehenpohl GTZ-CYMA, 2010

La experiencia latinoamericana demuestra que a la mayoría de los gobiernos locales, especialmente a los de tamaño pequeño (hasta 50.000 habitantes), pero también a los de tamaño mediano (50.001 a 100.000 habitantes), se les dificulta cumplir con la legislación nacional respectiva en GIRS, debido a la carencia de estructuras adecuadas y suficientes recursos técnicos y económicos para enfrentar la gran gama de acciones interrelacionadas en el sector de GIRS.

La Ley 8839 reconoce indirectamente la dificultad para los pequeños y medianos municipios de enfrentar esa gran cantidad de **acciones interrelacionadas** (visualizadas en la tabla 1), y que éstas podrían ser solucionadas mediante la conformación de mancomunidades, al establecer lo siguiente en su articulado:

- Señala en su Artículo 2 como uno de sus objetivos: “promover la gestión integral de residuos en el ámbito municipal y local, **fomentando las soluciones regionales**”.
- Indica en su Artículo 8, que las municipalidades “podrán utilizar los instrumentos de planificación y gestión previstos en el Código Municipal, entre ellos los **mecanismos de integración asociativa y empresarial**”.
- Revela en su Artículo 12, que un plan municipal de residuos “**podrá ser formulado en forma mancomunada con otras municipalidades**”.

## A 2.4 Eficiencia y eficacia de una mancomunidad

La eficiencia y eficacia<sup>12</sup> de una mancomunidad depende en primer lugar de las **condiciones y propósitos locales**, como pudieran ser:

- Voluntad política para unirse: A lo mejor hay disposición para algunas acciones de la GIRS y para otras no. Por ejemplo: Algunos alcaldes prefieren tener su propio relleno sanitario, pero sí podría tener sentido hacer un proyecto de reciclaje o recuperación de residuos en común.
- Acciones de GIRS ya resueltas: Podría darse el caso que ya exista un relleno sanitario en la zona, por lo que el enfoque de la mancomunidad sería en otras acciones.

- Cantidad de habitantes atendidos y de residuos generados: Debido a la economía de escala de un proyecto de relleno sanitario sería conveniente contar con más de 100 ton/día; para otros tipos de proyectos, por ejemplo de reciclaje, de recuperación de residuos o de recolección bastarían cantidades menores.
- Existencia de un gran municipio y varios pequeños: Sería conveniente que un municipio grande tome el liderazgo y asuma la coordinación de la alianza, por contar con una mejor capacidad técnica y organizacional; además probablemente sea conveniente ubicar en su cantón el relleno sanitario mancomunado en este Municipio, para minimizar el transporte de residuos recolectados (kilometraje total por toneladas), siempre cuando las condiciones lo permitan.
- Extensión, topografía y distancia de los cantones: no tiene sentido hacer una recolección mancomunada, si los cantones son muy distantes (>100 km), no pudiéndose compartir los camiones.
- Presencia del sector privado o industrias: La incorporación del sector privado en el proyecto mancomunado podría jugar un rol importante en su éxito, dada su capacidad técnica, organizativa y financiera, su interés particular de resolver la problemática y/o su eventual experiencia en el ámbito de GIRS.
- Aportes de otros sectores en la zona: Podrían existir otras instituciones, ONG’s, universidades y/o agrupaciones sociales en la región mancomunada, que podrían aportar estudios actualizados, investigaciones o hasta la coordinación de ciertas actividades.

<sup>12</sup> La eficiencia se define como la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado y la eficacia como la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera (Fuente: Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española).

## Eficiencia y eficacia de una mancomunidad

Como se puede observar en el listado anterior, la **definición del objeto de la mancomunidad**, si se implementa para todas las acciones de la GIRS o sólo para algunas, dependerá de las particularidades locales.

De hecho, existirían además las opciones de aprovechar una mancomunidad existente o crear una nueva con un giro más amplio, por ejemplo una empresa de servicios públicos, que incluya servicios como los suministros de electricidad, tratamiento de aguas servidas, entre otros.

Independientemente de lo anterior, generalmente, una de las razones más fuertes para la conformación de una mancomunidad se relaciona con la implementación de un **relleno sanitario mancomunado**, dada la importante economía de escala de este tipo de proyectos, para lo cual se recomienda un número mínimo de habitantes servidos de 100.000, mejor aún de 200.000 habitantes.

### Economía de Escala de Mancomunidades

**La economía de escala es uno de los factores más importantes para emprender un proyecto mancomunado de GIRS, especialmente en el caso de un relleno sanitario:**

|  |          |
|--|----------|
| Relleno para 20.000 a 50.000 habitantes:   | \$50/ton |
| Relleno para 50.000 a 100.000 habitantes:  | \$40/ton |
| Relleno para 100.000 a 200.000 habitantes: | \$30/ton |
| Relleno para > 200.000 habitantes:         | \$20/ton |

*Nota: Los montos corresponden a valores promedios aproximados para rellenos sanitarios que cumplan la legislación costarricense. Los valores reales pueden variar considerablemente, dependiendo de las condiciones locales y del diseño del proyecto aprobado por la Autoridad.*

Aparte del caso de rellenos sanitarios, las mancomunidades también pueden ser recomendables para un menor número de habitantes o un menor tonelaje de residuos, por ejemplo para la **recolección mixta y diferenciada, centros de recuperación de materiales valorizables, o proyectos de compostaje**. Es decir, una mancomunidad puede servir para unir esfuerzos hacia una minimización de la generación y

valorización de residuos sólidos.

En todo caso, **sería favorable encomendar la totalidad o la mayor parte de las acciones asociadas a la GIRS a una sola organización o municipio**, que las haga para varios cantones de una vez, ahorrándose así una gran cantidad de tareas complejas a cada uno de los Municipios.

## A 2.5 Beneficios, obstáculos y riesgos de una Mancomunidad

En la siguiente tabla se presentan beneficios potenciales esperados al enfrentar las diversas tareas y acciones asociadas a la GIRS mediante una mancomunidad.

Tabla 1: Beneficios potenciales de una mancomunidad en GIRS

| Componentes y acciones de la GIRS   | Beneficios potenciales de una mancomunidad   |
|---|--|
| <p><b>Administración:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tareas de gestión y administración en general</li> <li>• Estudios de factibilidad, de ingeniería, ambientales, económicos</li> <li>• Regulaciones y legislación</li> <li>• Operación de sistemas e instalaciones</li> <li>• Supervisión, monitoreo y evaluación</li> <li>• Financiamiento (sistemas de cobranza, aplicación de modelos tarifarios, comercialización de residuos valorizables)</li> <li>• Capacitación y educación</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Economía de escala: una organización y administración, en vez de varias</li> <li>• Mejor capacidad técnica, administrativa y financiera</li> <li>• Obtención de profesionales calificados dedicados exclusivamente a la GIRS</li> <li>• Mejor planificación de las tareas</li> <li>• Mayor poder de negociación con terceros (operadores privados, instituciones financieras y de cooperación)</li> <li>• Mayor potencial de obtención de financiamiento para estudios e inversiones</li> <li>• Mejor contacto con el nivel central (Ministerios de Educación, Salud y Ambiente), por representar a varios gobiernos locales</li> <li>• Mejor acceso a capacitación y educación</li> <li>• Mejor capacidad para implementar un coherente sistema de cobranza de tarifas</li> <li>• Cumplir con la legislación</li> </ul>  |
| <p><b>Prevención de la generación de residuos (“evitar”):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Campañas y programas específicas para los ciudadanos</li> <li>• Iniciativas con empresas</li> <li>• Responsabilidad Extendida del Productor (REP)</li> <li>• Implementación de incentivos y multas</li> <li>• Educación ambiental y sensibilización de la comunidad</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La prevención de la generación generalmente aplica más a nivel industrial o de producción, y/o se hace mediante programas nacionales, por lo que no se espera beneficios en este ámbito al crear una mancomunidad.</li> <li>• No obstante, una mancomunidad podría aportar a promover la prevención mediante actividades de sensibilización, centralizando las actividades de varios municipios.</li> </ul>   |
| <p><b>Reciclaje y valorización de residuos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Separación y recolección en la fuente</li> <li>• Centros de recuperación (locales y/o regionales)</li> <li>• Plantas de separación y clasificación</li> <li>• Compostaje</li> <li>• Biodigestión</li> <li>• Incentivos y multas</li> <li>• Comercialización de materiales valorizables</li> <li>• Campañas y programas específicas</li> <li>• Educación y capacitación</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejor coordinación de iniciativas de reciclaje, por contar con una organización fortalecida</li> <li>• Mayor incidencia en educación y cambios de hábito</li> <li>• Mayor potencial de emprender proyectos conjuntos con el sector privado</li> <li>• Mejor potencial de intercambio con otras iniciativas (transferencia tecnológica)</li> <li>• Aumento del potencial de residuos a reciclar y minimización de cantidades puestos en rellenos sanitarios</li> <li>• Sensibilización más eficiente de los ciudadanos respecto a la separación en la fuente</li> <li>• Mejor acceso a fondos y créditos para infraestructura, maquinaria y equipamiento</li> <li>• Mejor acceso a asistencia técnica financiados por organismos nacionales e internacionales</li> <li>• Mejor poder de negociación con compradores de materiales reciclables</li> <li>• Menor impacto ambiental y emisión de gases de efecto invernadero</li> </ul> |

| Componentes y acciones de la GIRS  | Beneficios potenciales de una mancomunidad  |
|--|---|
| <p><b>Recolección y transporte:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio de recolección común</li> <li>• Servicio de recolección diferenciada</li> <li>• Recolecciones específica/especiales (p.ej. de escombros, residuos voluminosos)</li> <li>• Aumento de cobertura</li> <li>• Optimización (rutas, frecuencia, tipo de vehículos, contenedores, etc.)</li> <li>• Estaciones de transferencia</li> <li>• Transporte a destinos más lejanos</li> <li>• Mantenimiento y reparación de vehículos y equipamiento</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Economía de escala: Mejor logística y aprovechamiento de los camiones recolectores, resultan en un menor costo del servicio</li> <li>• Mejor poder de negociación en caso de concesionar o contratar el servicio a un privado (más volúmenes de residuos)</li> <li>• Mejor posibilidad de control y coordinación del servicio, por contar de una organización fortalecida con profesionales especializados</li> <li>• Mejor acceso a asistencia técnica para optimización de rutas y del servicio en general</li> <li>• Aumento de cantidades de residuos recolectados por aumento de cobertura del servicio</li> <li>• Mejor acceso a fondos y créditos para infraestructura (estación de transferencia) y camiones</li> <li>• Menor impacto ambiental al recolectar más residuos</li> </ul>  |
| <p><b>Disposición final:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios de factibilidad, de ingeniería, ambientales, económicos</li> <li>• Investigación y adquisición de un terreno de emplazamiento</li> <li>• Construcción del relleno, infraestructura y de sus etapas de ampliación</li> <li>• Operación y mantenimiento del relleno sanitario</li> <li>• Tratamiento de lixiviados y gases</li> <li>• Cierre técnico paulatino</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Importante economía de escala: En vez de varios, sólo se requiere un terreno, un relleno, un equipo de trabajo, una planta de tratamiento de lixiviados, una maquinaria, etc., pudiendo reducir el costo del servicio hasta la mitad.</li> <li>• Mejor poder de negociación en caso de concesionar o contratar el servicio a un privado (más volúmenes de residuos)</li> <li>• Mejor acceso a fondos y créditos para obras, infraestructura y maquinaria</li> <li>• Mejor operación, control y coordinación del servicio, por contar de una organización fortalecida con profesionales especializados</li> <li>• Mejor acceso a asistencia técnica para optimización de la operación del relleno</li> <li>• Menor emisión de gases de efecto invernadero, dado que un relleno más grande permitiría acceder a bonos de carbono (CDM) e instalar mejores sistemas de captación y tratamiento de biogás</li> <li>• Menores riesgos de impactos ambientales</li> <li>• Mayor facilidad de cumplir con la legislación</li> </ul> |
| <p><b>Otros servicios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Barrido de calles</li> <li>• Mantenimiento de áreas verdes</li> <li>• Manejo de residuos voluminosos</li> <li>• Disposición de escombros y residuos de la construcción</li> <li>• Manejo de residuos peligrosos urbanos</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejor operación, control y coordinación de los servicios, por contar de una organización fortalecida con profesionales especializados</li> <li>• Mejor capacidad técnica, administrativa y financiera para enfrentar las tareas</li> <li>• Potencial de economía de escala</li> <li>• Mejor potencial de obtención de financiamiento para estudios e inversiones</li> <li>• Mejor poder de negociación con terceros (p.ej. gestores privados de manejo de residuos, instituciones financieras y de cooperación, etc.)</li> </ul>   |

A pesar de los beneficios que pueda aportar una mancomunidad, también existen **obstáculos** particularmente con la conformación de dicho ente y algunos **riesgos** durante su funcionamiento, como se observa en la tabla 2.

Tabla 2: Obstáculos y riesgos de una mancomunidad en GIRS

| Obstáculos relacionados con la conformación de una mancomunidad  | Riesgos durante el funcionamiento de una mancomunidad  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferencias políticas podrían inhibir el acercamiento entre los alcaldes;</li> <li>• Tener consenso entre las autoridades municipales requiere un trabajo exhaustivo, que incluya una estrategia para conciliar intereses políticos y técnicos;</li> <li>• GIRS es un tema complejo y podría ser poco atractivo para algunas municipalidades;</li> <li>• Podría haber una eventual oposición y su consecuente costo político debido a que algunos ciudadanos confunden las prioridades en la GIRS. La escasez de personal municipal limita el tiempo de dedicación requerido para el proceso de conformación, especialmente en caso de municipios pequeños;</li> <li>• Se requiere un compromiso para aportar financiamiento, particularmente durante la etapa inicial de conformación;</li> <li>• No existen programas de fomento por parte del gobierno central para iniciativas mancomunadas;</li> <li>• Experiencia insuficiente en Costa Rica respecto a mancomunidades en GIRS;</li> <li>• Resistencia al cambio por parte de los actores involucrados, requiriéndose esfuerzos para iniciar el proceso de conformación;</li> <li>• Los interesados en una mancomunidad pueden sentir que hay desigualdad en la de toma de decisiones y de otras acciones.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posible desvinculación de los municipios de su responsabilidad hacia los servicios de GIRS, por delegarlos a un ente asociativo, externo a ellos;</li> <li>• Potencial distanciamiento de la gestión y prestación de servicios del control ciudadano (auditorías ciudadanas, participación ciudadana en la toma de decisiones, etc.);</li> <li>• Costo político y pérdida de credibilidad de las autoridades municipales ante la comunidad, en caso de fracaso de la mancomunidad.</li> </ul> |

Si bien existen obstáculos respecto a la conformación de una mancomunidad y algunos riesgos durante su funcionamiento, una asociación consolidada en el ámbito de la GIRS tiene muchos beneficios para el medio ambiente, las propias municipalidades y finalmente la sociedad.

### A 3. Pasos para la conformación de la mancomunidad

A continuación, se explica el proceso de creación de una mancomunidad en GIRS, como una serie de pasos desde la generación de una idea hasta el inicio de sus operaciones..

Figura 2: Pasos generales para la Conformación de una Mancomunidad



Respecto a los actores, en su parte esencial, una mancomunidad de GIRS está constituida por gobiernos locales (municipalidades y/o concejos municipales de distrito), dado que son los responsables de la gestión integral de los residuos generados en su cantón.

En el caso que la mancomunidad sea una empresa de economía mixta, pueden incorporarse actores privados en la mancomunidad, sean éstos gestores de residuos<sup>13</sup> (por ejemplo una empresa de recolección o disposición final).

Por otra parte, existe la posibilidad de que la mancomunidad de GIRS esté inserta en una federación (por ejemplo provincial), o que sea apoyada por la misma u organizaciones locales.

En consecuencia, cuando a continuación se hable de actores involucrados, interesados o participantes, se refiere en forma genérica a todas estas alternativas.

<sup>13</sup> Ver artículo 32 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos, Ley N° 8839 de 24 de junio del 2010

### A 3.1 Paso 1: Desarrollo y difusión de la idea

Inicialmente solo existe la idea de conformar una mancomunidad para la GIRS. El creador de la idea podría ser un alcalde, un regidor, un Concejo Municipal, una federación, una organización social, una institución estatal o un actor privado. La idea puede surgir en un almuerzo informal, una sesión formal de

un Concejo Municipal o en cualquier otra circunstancia.

Para que la idea sea fructífera, su creador -no importando quién- puede desarrollar y difundir su proyecto de formar una mancomunidad, de acuerdo con las autoridades del Cantón a fin de conseguir apoyo y seguir la secuencia de las actividades propuestas en la siguiente figura.

Figura 3: Desarrollo y difusión de la idea



## Paso 1: Desarrollo y difusión de la idea

1. La **búsqueda de interés de participación** en la iniciativa consiste en conversaciones informales, especialmente con autoridades municipales (alcaldes y miembros de concejos municipales) y organizaciones regionales (por ejemplo una federación provincial donde están representadas las municipalidades). Pero también podrían interesarse otros actores en la iniciativa. Se recomienda hacer a lo menos un listado de los interesados (nombre, dirección electrónica, teléfono, etc.).
2. La **identificación de necesidades y oportunidades locales** es importante para transformar la “idea de mancomunarse” en un “proyecto mancomunado”, basado en la realidad regional y local. Las fuentes de información son las conversaciones informales mencionadas y los Planes Municipales de GIRS (PMGIRS), que deberían revisarse preliminarmente. Se recomienda hacer un documento de “mapeo general” dividido por cantón y eventualmente por actor, que indica para cada uno las necesidades, potencialidades e intereses en el ámbito de GIRS.
3. Basado en lo anterior, se sugiere desarrollar el **Perfil del Proyecto Mancomunado**, que contenga una breve descripción de la problemática de la región y de la necesidad de enfrentarlo (exigencias legales), de los potenciales elementos mancomunados de GIRS (por ejemplo: recolección

diferenciada, valorización o reciclaje, disposición final) y de sus beneficios, indicando en lo posible las inversiones necesarias, los flujos de ingresos y egresos, y la rentabilidad preliminar, así como las condiciones de riesgo futuro. Una vez desarrollado el perfil, se recomienda difundirlo a los interesados anteriormente identificados.

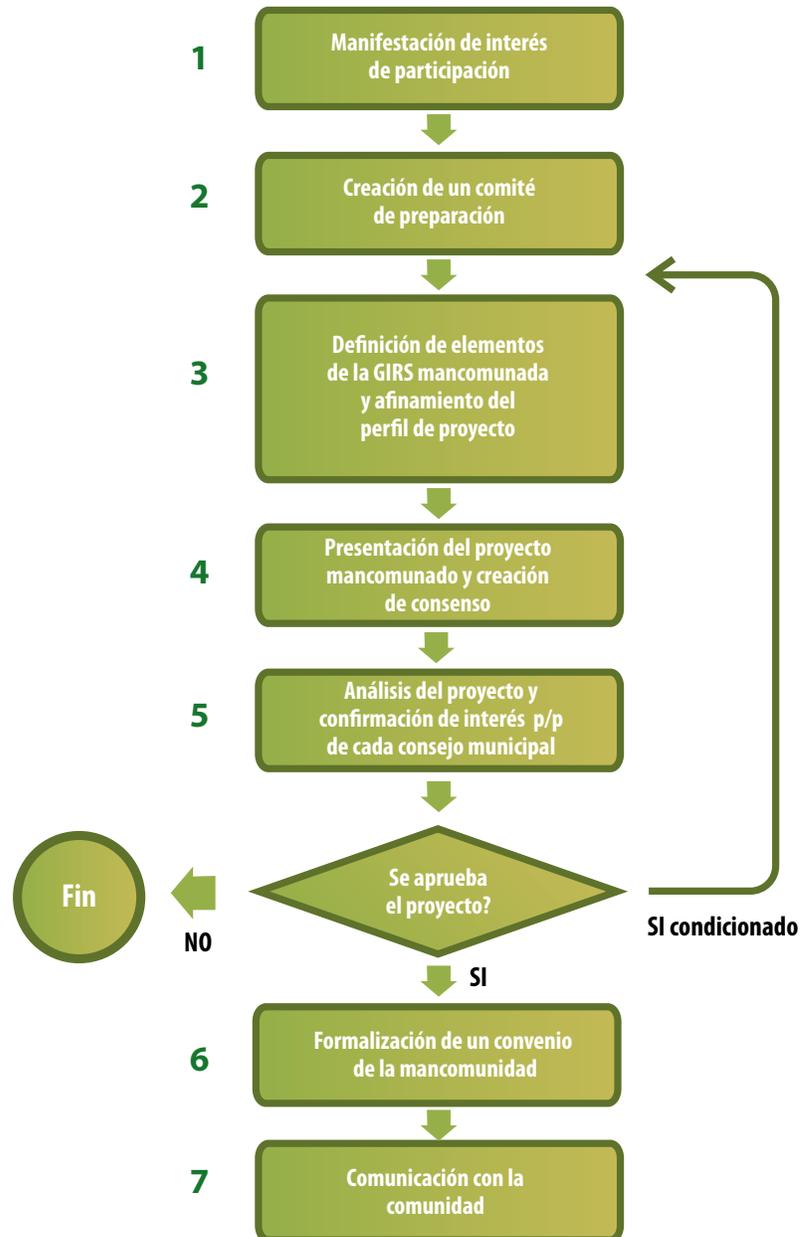
4. Posteriormente, se propone efectuar un **Foro de lanzamiento de idea del proyecto mancomunado** dirigido a autoridades municipales, organizaciones de apoyo y otros actores. Se recomienda explicar el perfil del proyecto, intercambiar ideas, necesidades e intereses específicos, e impulsar una manifestación de interés por parte de los participantes, a lo menos en forma preliminar. Lo anterior, debe anotarse en una minuta a difundirse posteriormente entre los participantes.

Estas actividades descritas deben entenderse como sugerencias para difundir el proyecto. En la práctica y dependiendo de las circunstancias locales, su desarrollo podría darse de manera diferente. Lo importante de este primer paso es que los actores potencialmente interesados estén enterados de la idea, que ésta esté suficientemente desarrollada, al menos a nivel del perfil del ante proyecto, y que haya un primer intercambio de opiniones y una manifestación preliminar de interés de quienes quieran participar en el proyecto.

## A 3.2 Paso 2: Acuerdos políticos

El segundo paso considera una **formalización** de la manifestación de interés de participación en el proyecto mancomunado mediante **Acuerdos Políticos** plasmados en un **Convenio firmado** por las autoridades municipales y eventualmente por otros actores participantes en la iniciativa. En el siguiente flujograma se muestra las actividades sugeridas para lograr lo anterior.

Figura 4: Acuerdos políticos



1. En la medida que se vaya difundiendo la idea del proyecto, se supone una acentuación de la **Manifestación de interés de participación** de las autoridades municipales y de otros actores, al menos de manera informal. Se recomienda que el creador de la idea y quien haya liderado el proceso hasta el momento, invite a los interesados a una reunión con el fin de crear un equipo de trabajo del proyecto mancomunado. Se recomienda la participación de la mayor cantidad de alcaldes/sas posibles y de los presidentes/as del Concejo Municipal en ese momento; esto debido a que a veces solo el apoyo de los alcaldes no garantiza su aprobación política.
2. El principal objetivo de dicha reunión es la **creación de un Comité de Preparación**, que sea el enlace inicial entre los actores y tenga las tareas de coordinar el proyecto, elaborar y transmitir información técnica específica, solicitar apoyo a organizaciones, etc. Se recomienda que cada municipio y otros actores interesados asigne un técnico o funcionario/a a tiempo parcial. Este comité se considera como transitorio y voluntario, dado que todavía no hay ninguna organización formal creada. Se aconseja redactar una minuta que contenga al menos los profesionales asignados, fecha, hora y lugar de la próxima reunión.
3. Una de las tareas principales del Comité de Preparación es la **Definición de elementos de la GIRS** a trabajar conjuntamente, en otras palabras consiste en la priorización de las áreas a desarrollar y el afinamiento del **Perfil de Proyecto Mancomunado**.
4. Una vez desarrollado lo anterior, se recomienda efectuar una reunión ampliada con todos los interesados, donde los representantes del comité de preparación presenten el proyecto mancomunado afinado. El objetivo de dicha reunión es la creación de **consenso** preliminar entre los actores.
5. Posteriormente, cada autoridad municipal (Alcaldes y Concejos) y otros actores interesados deben hacer su propio **Análisis del proyecto y confirmación de interés en mancomunidad**. Cada gobierno local debe hacerlo en una sesión de Concejo con su respectivo protocolo. En caso de no aprobar el proyecto, se puede pedir aclaraciones o modificaciones al comité de preparación y volver así a las actividades antepuestas, hasta lograr consenso entre la mayoría de los participantes. La confirmación de interés en el proyecto de mancomunidad debe quedar claramente estipulado en el acta de cada Concejo y enviarse al comité de preparación.
6. Una vez aprobado el proyecto, se iniciará la **redacción y creación de consenso del Convenio de Mancomunidad**, para lo cual debe enviarse el borrador para revisión a los actores participantes. Se recomienda incluir una proposición para el financiamiento inicial, a lo menos para el diseño del proyecto mancomunado. Esto podría hacerse mediante cuotas de cada integrante o eventualmente con el apoyo de una organización (por ejemplo, un ente de cooperación o de financiamiento). Una vez consensuado el documento, se requiere realizar un acto oficial de formalización del **Convenio de la Mancomunidad** mediante votación en cada Concejo Municipal.
7. Una vez formalizado, se recomienda realizar una **comunicación con la comunidad**, mediante actividades informativas. En caso de elaborar paralelamente uno o varios PMGIRS, se aconseja compatibilizar las actividades de participación ciudadana.

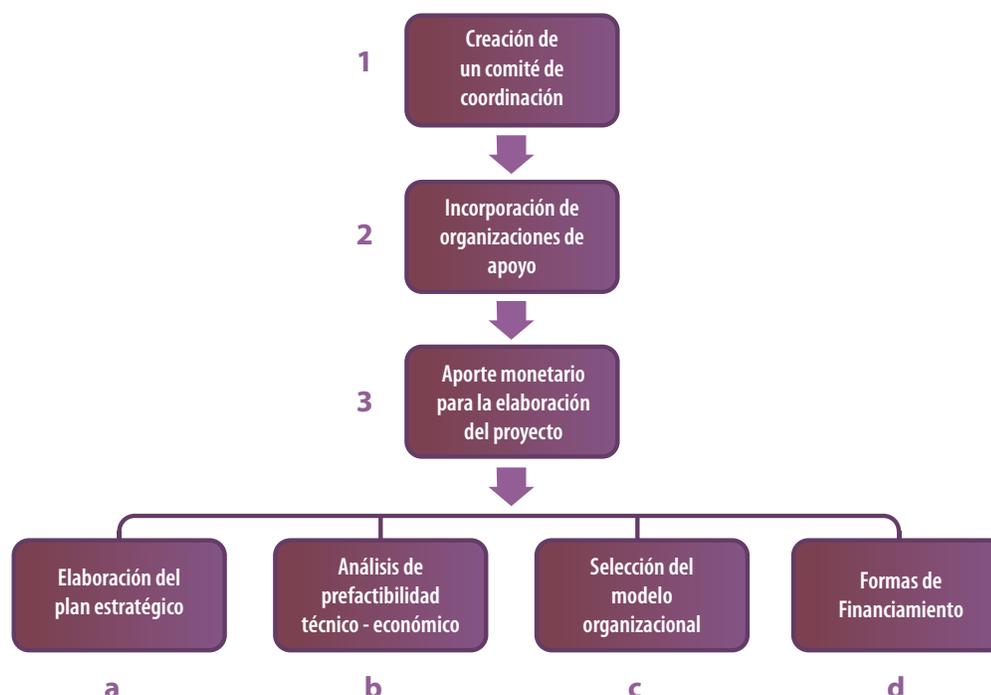
En la práctica, el desarrollo de las actividades podría no necesariamente darse en la secuencia o forma aquí indicada; lo importante de este paso es contar con un acuerdo político firmado por los actores, manifestando su interés de participación en una mancomunidad de GIRS.

### A 3.3 Paso 3: Diseño del proyecto mancomunado

Basado en el desarrollo de la idea y un acuerdo político firmado por las partes interesadas, este tercer paso corresponde al diseño predominantemente técnico del proyecto mancomunado, cuyas actividades se plasman en el siguiente flujograma.

En todo caso este paso no debe entenderse como un proceso aislado. El diseño del proyecto debe llevarse a cabo paralelamente a los acuerdos políticos, ya que muchas veces lo que se acuerda políticamente, no coincide con lo que se construye técnicamente.

Figura 5: Diseño del Proyecto Mancomunado



1. Como primera actividad de este paso, se recomienda formar un **Comité de Coordinación** del proyecto, que podría consistir en los mismos técnicos del comité de preparación.
2. La primera actividad de este comité sería contactar e incorporar **organizaciones de apoyo y/o actores estratégicos** que aportan al desarrollo del proyecto, sea técnica o económicamente.
3. Otro acto importante, que confirma el interés y la voluntad política de los actores, es el **aporte monetario comprometido inicialmente para la elaboración del proyecto** mancomunado.

Una vez preparado lo anterior, habrá cuatro actividades que se desarrollan en paralelo:

**a. Elaboración del Plan Estratégico:**

- i. Análisis de los PMGIRS
- ii. Análisis de la situación, definiendo necesidades, oportunidades e intereses en el ámbito de la GIRS (más detallado que el “mapeo general” indicado en el paso 1)
- iii. Determinación de proyectos mancomunados de GIRS
- iv. Definición de misión, visión, objetivos estratégicos, indicadores y mecanismos de monitoreo

**b. Análisis de pre-factibilidad técnico-económica de los proyectos mancomunados de GIRS:**

- i. Ingeniería conceptual
- ii. Dimensionamiento de operación
- iii. Estimación de costos

## Paso 3: Diseño del proyecto mancomunado

**c. Selección del modelo organizacional de la mancomunidad:**

- i. Definición de forma de operación y administración de los proyectos mancomunados de GIRS (concesionado, subcontratado)
- ii. Definición del modelo organizacional y persona jurídica de la mancomunidad
- iii. Elaboración del borrador de los estatutos

**d. Formas de financiamiento:**

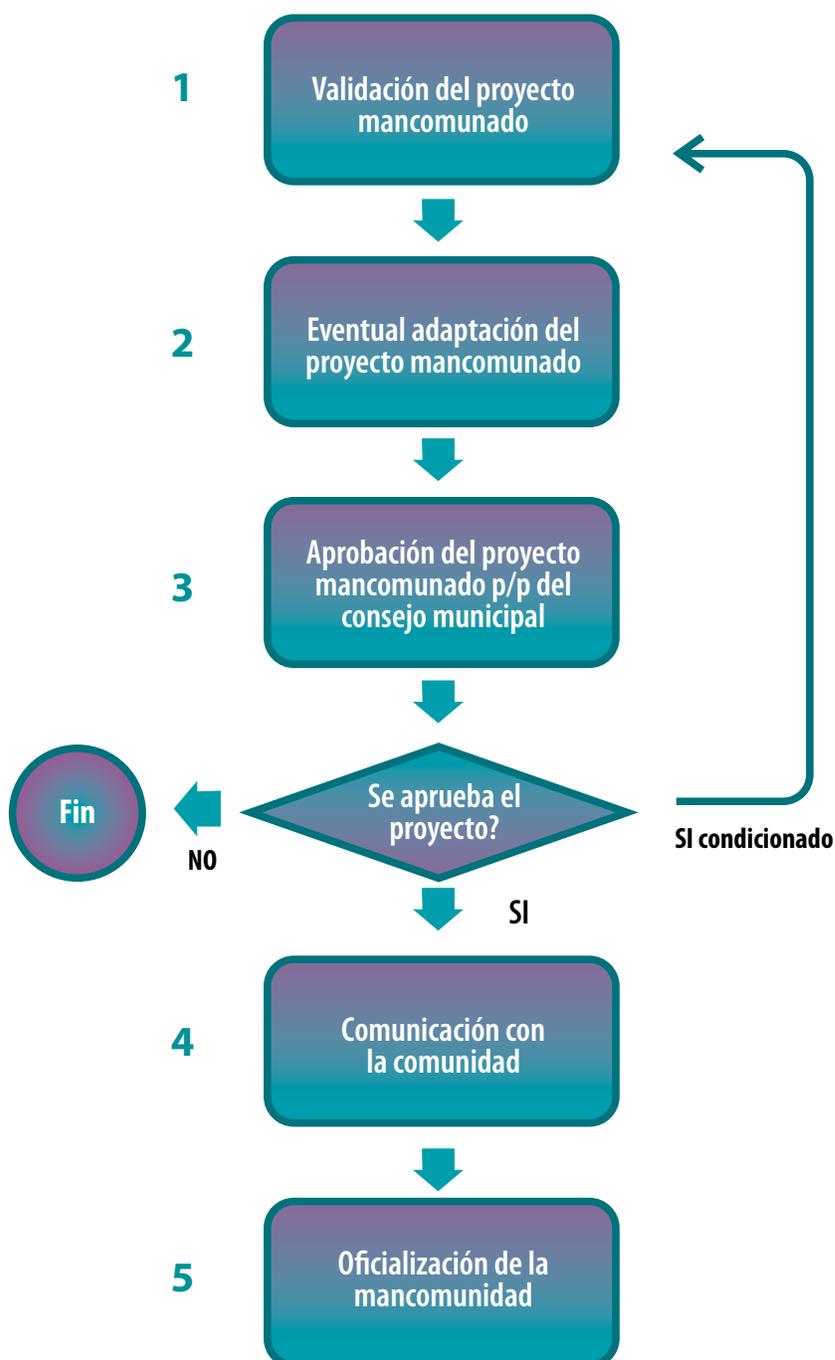
- i. Flujo de inversiones y costos de los proyectos de GIRS y de la mancomunidad
- ii. Determinación de la forma de financiamiento

La magnitud y complejidad de estas tareas de diseño dependen de los proyectos mancomunados de GIRS específicos. En consecuencia, habría que considerar para cada iniciativa en particular cuáles de las actividades sugeridas podrían ser resueltas por el propio comité de coordinación y para cuales habría que contratar una empresa consultora o de ingeniería especializada.

### A 3.4 Paso 4: Aprobación y constitución del proyecto mancomunado

Una vez diseñado el proyecto mancomunado, se requiere su aprobación por parte de los actores participantes y su posterior constitución, lo que involucra una oficialización de los estatutos, su publicación en la Gaceta, el nombramiento de la Junta Directiva, entre otros. En el siguiente flujograma se muestran las principales actividades sugeridas para lograr lo anterior.

Figura 6: Aprobación y Constitución del Proyecto Mancomunado



## Paso 4: Aprobación y constitución del proyecto mancomunado

1. Para **validar el proyecto mancomunado**, se propone efectuar un taller con la participación de todos los actores involucrados, en el cual se presentan el plan estratégico de la mancomunidad, los estudios de pre-factibilidad técnico-económica de los proyectos mancomunados de GIRS, el modelo organizacional y persona jurídica seleccionados, el borrador de los estatutos y la forma de financiamiento considerada. Se recomienda que este taller tenga una duración de a lo menos un día y que sea organizado y guiado por una organización experimentada en facilitación de talleres.
2. Dependiendo del resultado, se requeriría una eventual **adaptación del proyecto mancomunado**, lo que debiera efectuar el comité de coordinación con la eventual organización de apoyo.
3. Luego, cada autoridad municipal (Alcaldes y Concejos Municipales) y otros actores relevantes deben hacer su propio **análisis y aprobación del proyecto**. Los gobiernos locales deben hacerlo en una sesión de Concejo con su respectivo protocolo. En caso de no aprobar el proyecto, se puede pedir aclaraciones o modificaciones al comité de coordinación y volver así a las actividades antepuestas, hasta lograr consenso entre la mayoría de los participantes. Cualquier decisión debe quedar claramente estipulado en el protocolo de cada Concejo y enviarse al comité de coordinación. Una alternativa de procedimiento sería efectuar un cabildo abierto para la aprobación del proyecto mancomunado.
4. Antes de realizar la constitución oficial de la mancomunidad y para contar con el respaldo al proyecto, se recomienda involucrar nuevamente a la **comunidad**, a lo menos con actividades informativas y eventualmente con herramientas de consulta. como talleres, encuestas, foros, entre otras. En caso de elaborar paralelamente los PMGIRS, se aconseja compatibilizar las actividades de participación ciudadana.
5. Finalmente, se efectuará el acto formal de la **Constitución oficial de la mancomunidad**, que incluye la votación de cada Concejo Municipal a favor de los estatutos, el nombramiento de la Junta Directiva, la publicación en la Gaceta y la inscripción en el respectivo registro.

### A 3.5 Paso 5: Inicio de operaciones

En la siguiente figura se muestran las actividades mínimas asociadas al inicio de operaciones de la mancomunidad, una vez formalizada.

Figura 7: Inicio de Operaciones



1. Todas las actividades están lideradas por la Junta Directiva, nombrada en la asamblea por todos los participantes de la mancomunidad. No obstante, para iniciar y agilizar las operaciones se requiere nombrar a la Gerencia o Dirección Ejecutiva de la mancomunidad, cuyo funcionamiento puede definirse en los estatutos o alternativamente en un reglamento interno. Se aconseja que el gerente o director ejecutivo de la mancomunidad sea un profesional o técnico especializado en GIRS, dedicado tiempo completo, y que no tenga cargos en los municipios que la conforman, para evitar conflictos de interés así como problemas por su obligación de dedicación exclusiva en su municipio.
2. También es importante crear una **Unidad Técnica** o equipo técnico profesional permanente, que profesionalice la operación de la mancomunidad a través de una gestión técnica y especializada, planifique e implemente los proyectos de GIRS, y ayude a la Junta Directiva a ejercer sus funciones y responsabilidades. Dependiendo de la magnitud y complejidad de los proyectos de GIRS, estos profesionales podrían ser asignados y/o contratados especialmente para proyectos.
3. Se recomienda **habilitar oficinas** específicas para la mancomunidad y adquirir el **equipamiento** necesario (por ejemplo: Muebles, computadores, vehículo), en lo posible independiente de las otras funciones de los municipios.
4. Una vez habilitada y funcionando la oficina, los profesionales se pueden dedicar a desarrollar los **diseños detallados** de los proyectos mancomunados de GIRS (por ejemplo: Estudios de factibilidad, ingeniería de detalle, estudios de impacto ambiental, etc.)
5. Finalmente, se puede iniciar la construcción y **operación de los proyectos mancomunados de GIRS.**

Cabe mencionar que la operación de la mancomunidad involucra una serie de tareas y actividades (por ejemplo: Gestión administrativa y financiera, licitaciones, contrataciones, inspección técnica de obras, monitoreo y seguimiento), que dependen de cada proyecto mancomunado específico.



## **B. INSUMOS PRÁCTICOS PARA LA CONFORMACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD**

- B 1. Creación de intereses para la conformación**
- B 2. Elaboración del Plan Estratégico**
- B 3. Selección de los proyectos mancomunados de GIRS**
- B 4. Selección del modelo organizacional**
- B 5. Cálculo de costos y financiamiento**
- B 6. Redacción y formalización de los estatutos**
- B 7. Consideraciones relacionadas con la etapa de operaciones**



## B. INSUMOS PRÁCTICOS PARA LA CONFORMACIÓN DE LA MANCOMUNIDAD

Con el objetivo de que este capítulo se lea por sí solo, a continuación se presentan insumos prácticos que permiten ejecutar los pasos propuestos en el capítulo anterior, aunque parezca repetitivo.

### B 1. Creación de intereses para la conformación

Aún cuando la responsabilidad de gestionar los residuos sólidos asignada a las municipalidades, esto no significa que lo vayan a hacer de manera mancomunada. Por lo tanto, desde que se discute la idea hasta el mismo momento en el cual se inicia la operación de la mancomunidad, es necesario que los actores involucrados sean conscientes de la importancia de crear intereses y unir voluntades para la conformación de una mancomunidad en GIRS. Así, se requiere de actividades de “**Cabildeo político**” o “**Lobby político**”, a lo menos más intensivamente hasta firmar un convenio respectivo entre las autoridades municipales y otros eventuales actores.

Aún cuando muchas de las decisiones son de carácter técnico, es importante acompañar con un proceso de incidencia política, el cual consiste en un conjunto de actividades dirigidas a ganar acceso y generar influencia sobre personas que tienen poder de decisión, en este caso para la creación y operación de la mancomunidad.

#### B 1.1 Procesos de incidencia política

Un proceso de incidencia política por lo general consiste en:

- **Identificación y análisis del problema;** en este caso, el problema relacionado con GIRS que desea ser solucionado por medio de la mancomunidad.

- **Formulación de la idea del proyecto;** en este caso, el mancomunado de GIRS.
- **Análisis del espacio de decisión;** en este caso, cuáles concejos de cuáles municipalidades están involucrados.
- **Análisis de actores/aliados** (o mapa de poder), los cuales pueden tener distintos tipos de influencia, por ejemplo: Dinero: ¿Pueden aportar recursos monetarios?; Credibilidad: ¿Brindan una credibilidad especial?; Atractivo: ¿Tienen algún atractivo especial?; Red: ¿Forman parte de alguna red amplia y organizada?; Reputación: ¿A qué se debe su reputación?; Capacidad: ¿Tienen alguna capacidad especial?; Interés periodístico: ¿Tienen algún interés periodístico?. Para cada uno de los actores debe preguntarse: ¿Qué están haciendo o podrían estar haciendo en pro de la mancomunidad?; ¿Han sido contactados para ello? (ver también apartado 4.1.4).
- **Análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (FODA):** Debe ser un ejercicio autocrítico que realice la mancomunidad, aún antes de su formalización, con el fin de identificar y aprovechar sus atributos positivos y plantear alternativas de solución para superar las debilidades de mayor importancia (más información ver apartado 4.2).
- **Formulación de estrategias de influencia:** A través de una estrategia de influencia, el grupo a cargo de la formación de la mancomunidad trata de descubrir cómo convencer a las personas con poder de decisión y a personas indecisas, cómo motivar a actuar a las personas aliadas y cómo neutralizar a las oponentes. En la siguiente tabla se muestran estrategias para construir el capital político en pro de una mancomunidad en GIRS.

Tabla 3: Estrategias de incidencia política en pro de una mancomunidad

| Estrategia   | Utilidad   | Cómo se hace   | Consejos  |
|--------------|--|--|---|
| Cabildeo     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicar la idea del proyecto mancomunado</li> <li>• Conocer las posiciones de los actores claves y personas decisivas</li> <li>• Afinar el mapa de poder</li> <li>• Mejorar los argumentos</li> <li>• Motivar a las personas aliadas y persuadir a las personas con poder de decisión y a las personas indecisas</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar y priorizar las y los actores a cabildear</li> <li>• Plantear objetivos y metas para cada persona</li> <li>• Analizar posiciones, intereses y motivaciones de las personas en relación a la propuesta</li> <li>• Desarrollar argumentos para utilizar con cada persona</li> <li>• Aclarar conclusiones y acuerdos alcanzados</li> <li>• Evaluar en reunión</li> <li>• Dar seguimiento</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prepararse adecuadamente para las reuniones</li> <li>• Concretizar las agendas, de antemano, para las reuniones</li> <li>• Limitar sus mensajes o argumentos a pocos puntos centrales</li> <li>• Asignar a las personas voceras cuidadosamente y ponerse de acuerdo sobre los puntos a tratar</li> <li>• Concretizar los acuerdos logrados en forma escrita</li> <li>• Identificar otras personas y formas para influir en la persona visitada</li> <li>• Dar seguimiento a las personas visitadas</li> <li>• Tener claridad sobre lo que es negociable y lo que no lo es</li> <li>• Tener claro el poder de decisión de influencia de los actores que se están cabildeando</li> </ul> |
| Organización | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir, ampliar y fortalecer la estructura interna del grupo</li> <li>• Organizar e incorporar a la población afectada al proceso de incidencia</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Precisar al grupo impulsor de la campaña</li> <li>• Definir los mecanismos de comunicación y de toma de decisiones</li> <li>• Definir los mecanismos para manejar recursos económicos</li> <li>• Reunirse con grupos, organizaciones o sectores con intereses similares, comunicándoles la idea del proyecto</li> <li>• Sondear en el grupo la disponibilidad de tiempo y recursos humanos, materiales y financieros</li> <li>• Crear comités de trabajo</li> <li>• Definir mecanismos de monitoreo y evaluación</li> <li>• Generar mecanismos efectivos de comunicación con la población afectada</li> <li>• Generar mecanismos concretos de participación de la población afectada</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tener creatividad en comunicar su postura a grupos interesados en apoyar la iniciativa</li> <li>• Buscar maneras en que la población afectada puede participar, contribuyendo con sus propias fortalezas</li> </ul>  |

| Estrategia                  | Utilidad  | Cómo se hace  | Consejos  |
|-----------------------------|---|---|---|
| Educación y sensibilización | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar y compartir información</li> <li>• Concientizar</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar personas, grupos y/o sectores (audiencias) que se quieren sensibilizar</li> <li>• Plantear objetivos y metas de educación y sensibilización</li> <li>• Desarrollar temas y argumentos generales</li> <li>• Determinar medios, modalidad y metodología</li> <li>• Realizar actividades</li> <li>• Evaluar</li> <li>• Dar seguimiento</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorizar la audiencia que se quieren alcanzar</li> <li>• Tomar en cuenta los factores de tiempo y recursos</li> <li>• Contar con personal con capacidad adecuada</li> <li>• Sensibilizar o educar en función de generar más fuerza social para influir en la toma de decisión sobre la propuesta, no en forma general</li> <li>• Usar la creatividad para buscar medios efectivos y baratos</li> <li>• Solicitar apoyo de personas e instituciones con intereses y perspectivas similares (por ejemplo ONG's que apoyan la GIRS)</li> </ul> |
| Medios de comunicación      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ubicar el tema en la agenda pública</li> <li>• Construir credibilidad del grupo como fuente de información</li> <li>• Generar corrientes de opinión pública favorable a la propuesta</li> <li>• Generar presión sobre tomadores de decisión</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir los objetivos de la estrategia con medios de comunicación</li> <li>• Precisar las audiencias que se quieren alcanzar</li> <li>• Formular el mensaje</li> <li>• Analizar y priorizar los medios</li> <li>• Realizar actividades para ganar acceso a los medios</li> <li>• Evaluar continuamente</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Darle un enfoque adecuado al tema, tomando en cuenta las características de la audiencia</li> <li>• Contemplar el contenido, el lenguaje, la fuente o persona mensajera, el formato, el tiempo y el lugar del mensaje</li> <li>• Usar creatividad y audacia para atraer a los medios y convencerlos de la importancia de los temas</li> <li>• Dar un seguimiento intensivo a los medios y periodistas específicos</li> <li>• Ofrecer datos completos y objetivos para aumentar su credibilidad como fuente de noticia</li> </ul>             |

*Fuente, basado en: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos WOLA (2002), Manual básico para la incidencia política.*

La aplicación de una estrategia de incidencia política es un proceso continuo y recurrente que debe contemplar:

- Un **plan de actividades** para las acciones de convencimiento de participación y para continuar con la formación de la mancomunidad, y
- Una **evaluación continúa de los resultados** que permite ajustar oportunamente las acciones.

## Voluntad política de las autoridades municipales

En los siguientes apartados se brinda más información sobre la gestión con autoridades municipales, la comunidad y potenciales aliados.

### B 1.2 Voluntad política de las autoridades municipales

El desarrollo de los proyectos y sobre todo su implementación y éxito, están íntimamente ligados a la voluntad política y a los intereses que los dirigentes puedan tener en un determinado tema. Es por ello que como parte primordial de cualquier desarrollo de proyecto se debe analizar el contexto en el cual se desenvuelve y los procesos políticos que están relacionados directa o indirectamente con el proyecto.

Una mancomunidad debe contar con un mecanismo de toma de decisiones y con una autoridad máxima donde exista representación de cada una de las municipalidades involucradas, quienes cuentan con el aval de cada Concejo Municipal y sobre todo con su apoyo para trasladar las decisiones de la mancomunidad hacia cada municipalidad respectiva y viceversa. Así, el rol de Concejo Municipal reviste particular importancia en las diferentes etapas de vida de la mancomunidad, no solo para su formación, sino también para decisiones importantes, pues inclusive un concejo puede tomar la decisión de que su municipalidad ya no participe en una mancomunidad determinada. De este modo, mantener un buen flujo de comunicación con los diferentes Concejos Municipales es un factor clave en la sobrevivencia de la mancomunidad, así como contar con técnicas de negociación y resolución de conflictos.

Aún cuando exista una municipalidad líder en la mancomunidad, la cual inclusive podría tener más votos según se haya definido en los estatutos, es importante potenciar el liderazgo compartido y el trabajo de equipo, por ejemplo, realizando reuniones en los municipios de manera rotativa.

Un momento crítico en la vida de una mancomunidad se presenta cada vez que hay elecciones municipales, pues existe el riesgo de que las nuevas autoridades electas decidan separarse de la iniciativa, especialmente por simples conflictos ideológicos entre las tendencias políticas de un alcalde a otro. Para prevenir esta problemática se recomienda convocar a una asamblea extraordinaria de la mancomunidad inmediatamente después de las elecciones, en la que se presentan su plan estratégico, sus resultados alcanzados, sus estados financieros y los proyectos en ejecución. Se espera que los concejos municipales recién electos tiendan a reaccionar de forma positiva a ese tipo de involucramiento y a otorgar un voto de confianza para continuar con el funcionamiento de la mancomunidad.

### B 1.3 Respaldo de la comunidad

Es importante mantener a la comunidad informada acerca del proyecto asociativo y contar con su respaldo. Al inicio del proceso de la conformación de la mancomunidad, cuando todavía se está en la etapa de definir la idea del proyecto y buscando potenciales socios municipales, bastaría con involucrar a los Concejos Municipales, que son los representantes de la comunidad. En la medida que haya manifestaciones de interés por parte de las autoridades municipales hacia la iniciativa, y especialmente cuando se está afinando la estrategia y el propósito de la mancomunidad, se debería involucrar directamente a la comunidad mediante **herramientas de participación ciudadana**.

Las herramientas a aplicar dependen de los proyectos de la mancomunidad. Por ejemplo, para un proyecto de relleno sanitario mancomunado se requerirá mayor involucramiento de los actores que para un centro de recuperación regional. Puede haber resistencia de la comunidad y de las autoridades municipales a enfrentar ciertos problemas asociados a la GIRS, específicamente en caso de la instalación de un relleno sanitario, que generalmente se ve como una solución no deseada o hasta no necesaria, dado la opinión popular de que “es factible reciclar todo”. Otro punto

de vista de la comunidad es que un relleno sanitario todavía se relaciona con un botadero o basurero incontrolado, por lo que no es muy popular para la autoridad municipal promoverlo, y menos si es uno mancomunado, donde sería de esperar que llegue muchos camiones y “buzos”, ratones y vectores sanitarios. En caso de proponer un relleno mancomunado en un cantón, podrían aparecer inquietudes de sus habitantes, tales como: “¿Somos el basurero de todos?”; “¿Por qué no lo hacen en otro cantón?”; “¡Mejor que tengamos nuestro propio relleno!”

En este contexto, es relevante comprender y transmitir que los proyectos mancomunados de GIRS tengan impactos positivos, tanto para los municipios involucrados como para toda la comunidad. Por lo general, mediante una mancomunidad es más fácil lograr el cumplimiento de la legislación y así minimizar los impactos sanitarios, ambientales y sociales, y por supuesto los económicos, lo que se traduce en menores costos por cada habitante o vivienda (ver apartado 2.5, “Beneficios, obstáculos y riesgos de una Mancomunidad”).

En consecuencia, para evitar este tipo de reacciones negativas por parte de la comunidad, se necesita transparencia en la toma de decisión y una argumentación clara, que es parte de la justificación básica inicial respecto a hacer o no hacer una mancomunidad. Además, es importante involucrar y sensibilizar a la comunidad, explicándoles que hay una legislación específica de GIRS y que justamente se está buscando con la mancomunidad implementar este tipo de proyectos para cumplirla.

Existen diferentes **herramientas de comunicación** con la comunidad, cuyas aplicaciones, como se ha explicado, dependen principalmente de los tipos de proyectos mancomunados de GIRS que se impulsa. En la tabla a continuación, se presentan ejemplos de dichas herramientas, por etapa de avance del proyecto mancomunado.

Tabla 4: Ejemplos de mecanismos y herramientas de comunicación con la comunidad

| Etapa   | Mecanismos de comunicación                  | Nivel de participación   | Herramientas de comunicación   |
|---|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo y difusión de la idea</li> <li>Búsqueda de socios</li> <li>Acuerdos políticos</li> </ul>    | Difusión de la idea y acuerdos preliminares | <ul style="list-style-type: none"> <li>Informativa</li> <li>Manifestación preliminar de interés</li> <li>Manifestación de interés plasmada en un convenio firmado</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Reuniones informales o formales de intercambio</li> <li>Difusión del perfil de proyecto mancomunado</li> <li>Foro de lanzamiento; presentación del perfil de proyecto; intercambio de necesidades, manifestación de interés de participación preliminar, acuerdos preliminares</li> <li>Cuestionarios a autoridades municipales y actores clave</li> <li>Encuestas de percepciones a la comunidad</li> <li>Difusión del convenio firmado</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño del Proyecto Mancomunado</li> <li>Aprobación y Constitución del Proyecto Mancomunado</li> </ul> | Campaña de información inicial del proyecto | Informativa  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Difusión de la estrategia de la mancomunidad</li> <li>Anuncios informativos en pizarras</li> <li>Jornadas informativas sobre el proyecto</li> <li>Comunicados de prensa</li> <li>Anuncios publicitarios</li> <li>Sitios web de las municipalidades</li> </ul>   |

| Etapa   | Mecanismos de comunicación                      | Nivel de participación                | Herramientas de comunicación   |
|---|---|---------------------------------------|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño del Proyecto Mancomunado</li> <li>Aprobación y Constitución del Proyecto Mancomunado</li> </ul> | Reuniones con grupos claves, grupos focales     | Consulta<br>Negociación<br>Validación | <ul style="list-style-type: none"> <li>Cartas personalizadas</li> <li>Reuniones con grupos pequeños</li> </ul>   |
|   | Elaboración de materiales explicativos          | Información                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Folletos impresos</li> <li>Programas de radio</li> <li>Redes sociales</li> <li>Anuncios de prensa</li> <li>Sitios Web de las municipalidades</li> <li>Anuncio en recibos de pago de servicios</li> </ul>  |
|   | Foros públicos                                  | Consulta<br>Negociación               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Convocatoria: anuncios en prensa y radio, correo electrónico</li> <li>Cartas personales de invitación</li> <li>Informe de resultados del foro</li> <li>Sitio Web de la iniciativa y de cada municipalidad miembro</li> <li>Cabildo abierto para la aprobación del proyecto mancomunado</li> </ul> |
| Inicio de Operaciones   | Apertura de una oficina con atención al público | Información                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Material informativo</li> <li>Anuncios en los medios locales</li> <li>Buzón de sugerencias</li> <li>Sitio Web</li> </ul>  |
|   | Comisiones mixtas de monitoreo y control        | Negociación                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Convocatoria a organizaciones y entidades interesadas</li> <li>Comunicados de prensa</li> </ul>   |

A lo menos, se recomienda informar a la comunidad en dos momentos:

- Después de haber firmado el convenio entre los municipios y otros eventuales actores.
- Antes de realizar la constitución oficial de la mancomunidad.

En todo caso, la estrategia de comunicación con la comunidad debe tomar en cuenta los **Planes Municipales de GIRS** (PMGIRS) de cada Municipalidad y los procesos de participación ciudadana asociados, aprovechando actividades programadas y los actores sociales participantes.

En caso de no contar todavía con PMGIRS, sería importante revisar el “Manual para la Elaboración de Planes Municipales de Gestión Integral de Residuos Sólidos”<sup>14</sup>, con el fin de compatibilizar los procesos de planificación participativa entre la iniciativa asociativa y los PMGIRS.

Dependiendo del tipo de proyecto de la mancomunidad, podría ser conveniente desarrollar un **PMGIRS regional**, con su respectiva estrategia de participación ciudadana, para el conjunto de las municipalidades en proceso de asociarse.

<sup>14</sup> Ver Programa CYMA ([www.programacyma.com](http://www.programacyma.com))

## B 1.4 Organizaciones de apoyo y actores estratégicos

Existen diferentes organizaciones y actores que podrían aportar a la conformación de una mancomunidad y a su éxito,

al establecer relaciones de cooperación y apoyo estratégico para el cumplimiento de sus objetivos. En la tabla a continuación se presentan un listado de organizaciones y su potencial de apoyo, a las cuales la mancomunidad podría acercarse.

Tabla 5: Potenciales organizaciones de apoyo al proceso de conformación de la mancomunidad

| Organización                          | Fin / Objetivo  | Potencial apoyo  | Contacto                                      |
|---------------------------------------|---|--|---|
| <b>IFAM</b>                           | Fortalecer y modernizar el Régimen Municipal Costarricense, brindando un servicio oportuno y de óptima calidad, que logre satisfacer las necesidades de los gobiernos locales y de las respectivas comunidades, estimulando y propiciando una eficiente gestión que favorezca el desarrollo político, económico y social de Costa Rica. | Asistencia técnica y acompañamiento en la formación de la mancomunidad, en áreas como finanzas municipales, jurídico, informática, residuos sólidos y maquinaria.  | www.ifam.go.cr<br>Tel: 2507-1000 y 2507-1079  |
| <b>Ministerio de Salud (MINSALUD)</b> | Es el ente rector del tema de GIRS en el país y por ello debe dar las pautas para los planes y proyectos en la materia.   | Tiene oficinas regionales en todo el país, donde las municipalidades pueden ir a buscar aliados en el tema de la GIRS, para que participen en la planificación de tareas y como contraparte en los comités de trabajo.               | www.ministeriodesalud.go.cr<br>Tel: 2223-0333 |
| <b>MINAET</b>                         | Garantizar el equilibrio entre la sostenibilidad ambiental, el desarrollo humano y la atención de las necesidades para el crecimiento del país.   | Tiene presencia en varias zonas del país (por medio del SINAC), que pueden ser invitadas a participar como contraparte en los proyectos que ejecute la mancomunidad para la GIRS, especialmente con aportes técnicos especializados. | www.minae.go.cr<br>Tel: 2233-4533 y 2257-0922 |
| <b>UNGL</b>                           | La UNGL ha desarrollado a través de los años las bases de negociación de una Agenda Política que da seguimiento a las acciones para fortalecer el régimen municipal.  | Apoyo para la convocatoria y el cabildeo político que requiere la mancomunidad en su proceso de formación.   | www.ungl.or.cr<br>Tel: 2280-9943 y 2225-3496  |

## Organizaciones de apoyo y actores estratégicos

| Organización                               | Fin / Objetivo   | Potencial apoyo   | Contacto                         |
|--|--|---|----------------------------------|
| <b>Fundación DEMUCA</b>                    | Ejecuta programas y proyectos en materia de promoción de la descentralización, asociativismo y desarrollo local para el fortalecimiento de la capacidad de gestión política, técnica y administrativa de los gobiernos locales de Centroamérica y El Caribe.   | Acompañamiento en la ejecución de proyectos específicos que plantee la mancomunidad (se debe verificar los proyectos/programas que estén ejecutando).   | www.demuca.org<br>Tel: 2258-1813 |
| <b>Universidad de Costa Rica</b>           | La Universidad tiene como eje transversal a sus quehaceres la Acción Social, con lo que se proyectan a las comunidades mediante el trabajo inter y transdisciplinario. La Acción Social atiende las necesidades y las demandas sociales; en contacto con las personas y el ambiente, complementa y enriquece su quehacer por medio de programas institucionales, procesos culturales, educación continua, extensión docente, trabajo comunal universitario y los medios de comunicación. | Asesoría en temas de gestión de residuos u otros específicos. Tienen algunos programas de proyección social que ayudan a las comunidades. Tienen el Trabajo Comunal Universitario, donde pueden contactarse para que estudiantes colaboren con las municipalidades en estudios específicos que se requieran para la GIRS. | www.ucr.ac.cr<br>Tel: 2207-0000  |
| <b>Universidad Nacional</b>                | Los programas, proyectos y actividades de extensión, que impulsa esta universidad, contribuyen con la creación y desarrollo de las capacidades institucionales locales, con la transformación social para un mejor uso del paisaje, y con la recuperación y fortalecimiento del saber local, costumbres y tradiciones.   | Cuenta con profesionales y estudiantes en carreras afines a la GIRS y a la administración que pueden ayudar a la mancomunidad con asistencia técnica, prácticas profesionales y otros temas.  | www.una.ac.cr<br>Tel: 2277-3901  |
| <b>Instituto Tecnológico de Costa Rica</b> | Tiene un compromiso con la ciencia, con la racionalidad crítica, con la investigación y la extensión, un compromiso con la equidad y justicia social.  | Apoya al desarrollo de las comunidades, por lo que está abierto a contribuir en la investigación de nuevas soluciones ambientales y sociales. También pueden contribuir con prácticas profesionales que apoyen a las municipalidades en la GIRS.  | www.tec.ac.cr<br>Tel: 2552-5333  |
| <b>Instituto Nacional de Aprendizaje</b>   | Su principal tarea es promover y desarrollar la capacitación y formación profesional de los hombres y mujeres en todos los sectores de la producción para impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense.  | Tiene cursos en gestión ambiental y emprendedurismo para micro-empresas que pueden ser útiles para el surgimiento y administración de las mancomunidades.   | www.ina.ac.cr<br>Tel: 2233-7197  |

A parte de las organizaciones indicadas en la tabla, es medular buscar alianzas con actores y organizaciones específicas de la zona mancomunada que podrían aportar a la iniciativa, como:

- **Federaciones provinciales:** Podrían representar a la mancomunidad y/o ayudar a difundir el proyecto.
- **Organizaciones gremiales o industrias de la zona:** Podrían participar activamente en solucionar problemas de GIRS (por ejemplo: una agroindustria podría implementar una planta de compostaje o un biodigestor, que podría servir también para los residuos orgánicos municipales).
- **Empresas gestoras de residuos:** Podrían comprometerse a solucionar ciertos problemas de GIRS en la zona (por ejemplo instalar una estación de transferencia o un centro de recuperación) o participar como socio en una SPEM.
- **Instituciones de investigación o capacitación:** Podrían aportar con acompañar técnicamente ciertos proyectos (por ejemplo capacitar en el compostaje o la biodigestión in situ), elaborar estudios específicos o investigar mejoras de los procesos.
- **Agrupaciones sociales:** Podrían liderar programas de sensibilización, valorización o reciclaje, o participar activamente en las iniciativas de la mancomunidad.
- **Instituciones financieras:** Ver apartado B 5.3 “Mecanismos de financiamiento”.

Estas alianzas pueden ser formales, por medio de la firma de un convenio de cooperación o mediante la incorporación como socio en una SPEM, o informales, pasando a formar parte de una red de apoyo para la mancomunidad.

Es importante contar con este tipo de aliados, por cuanto de ellos se puede esperar intercambio de información, servicios, apoyo para la ejecución de proyectos e inclusive acceso a otros contactos que ellos tengan. El reto para la mancomunidad no es solamente establecer contactos, sino definir cuáles contactos les serán útiles en las diferentes etapas de creación, formalización e implementación de la mancomunidad y poder acceder a ellos. Por supuesto que no se trata solamente de recibir, sino que también se debe estar dispuesto a dar algo a cambio, no necesariamente dinero (por ejemplo, una universidad podría brindar asistencia a cambio de la oportunidad de que sus estudiantes de último año puedan realizar sus proyectos de graduación; una ONG podría apoyar con un proyecto a cambio de una contrapartida en especie, tal como tiempo; entre otros ejemplos).

## B 2. Elaboración del Plan Estratégico

Conceptualizar una mancomunidad incluye la definición de un **Plan Estratégico**, el cual constituye el instrumento guía para la acción de la mancomunidad, donde se expresan los resultados de un proceso de planeación concertado entre los socios. Define en forma clara los objetivos de la mancomunidad, las estrategias y programas o proyectos generales que se van a impulsar en el corto, mediano y largo plazo.

El primer paso de la elaboración del plan estratégico es el **análisis de los Planes Municipales de GIRS** de los cantones involucrados, dado que éstos debieran entregar una estrategia municipal, con visión, misión, objetivos y las metas en el ámbito de la GIRS.

Basado en estos PMGIRS, el foro de lanzamiento de la idea del proyecto mancomunado y las conversaciones con los diversos actores, se recomienda hacer un **documento de “mapeo general”** dividido por cantón y eventualmente por actor, que indica para cada uno las necesidades, oportunidades e intereses en el ámbito de GIRS.

## Elaboración del Plan Estratégico

Posteriormente, se sugiere desarrollar el **Perfil del Proyecto Mancomunado**, que contenga los potenciales elementos mancomunados de GIRS, por ejemplo: recolección diferenciada, valorización o reciclaje y/o disposición final (más detalles ver apartado 4.3 “Selección de los proyectos mancomunados de GIRS”).

Para afinar lo anterior, es importante que se realice una reflexión sobre la situación interna y externa de la potencial mancomunidad, información que se suele clasificar mediante por ejemplo un **análisis FODA** (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas). Generalmente se efectúa en un taller de medio hasta un día, en el cual deberían participar las autoridades municipales y eventuales otros actores interesados. Dependiendo de la cantidad de actores involucrados, podría efectuarse el análisis conjunta o separadamente en cada municipalidad. Importante es unir los resultados para contar con un panorama común integral al hacer la planificación estratégica.

Tabla 6: Análisis FODA

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Fortalezas:</b><br/><i>¿Hacia lo interno, qué fortalezas tenemos?</i><br/>Por medio de la estrategia, se debe potenciar esas fortalezas.</p>              | <p><b>Oportunidades:</b><br/><i>¿Hacia lo externo, de qué podríamos beneficiarnos?</i><br/>En la estrategia se definirá cuáles de estas oportunidades serán aprovechadas por la organización y de qué forma.</p> |
| <p><b>Debilidades:</b><br/><i>¿Hacia lo interno, qué debilidades tenemos?</i><br/>En la estrategia se deberá definir cómo se solventarán estas debilidades.</p> | <p><b>Amenazas:</b><br/><i>¿Hacia lo externo, qué nos podría perjudicar?</i><br/>En la estrategia se deberá prever cómo se protegerá la mancomunidad ante dichas amenazas.</p>                                   |

Basado en todo lo anterior, se puede definir el Plan estratégico de la mancomunidad, para lo cual se aconseja contemplar los siguientes principios<sup>15</sup>:

- a) **Integralidad:** Considerar de manera armoniosa, oportuna y coordinada todos los elementos sustantivos relacionados con las distintas fases del proceso de planificación.
- b) **Divulgación:** Los elementos fundamentales y las actividades de las fases del proceso de planificación deben ser divulgados oportunamente, utilizando para ello los medios accesibles, con el fin de hacerlos del conocimiento general y procurar el compromiso requerido para su desarrollo.
- c) **Participación:** Se debe propiciar la aplicación de mecanismos idóneos y accesibles para que se consideren las opiniones de los diferentes involucrados (funcionarios de las municipalidades, de las demás instituciones públicas, organizaciones privadas y de los ciudadanos).
- d) **Flexibilidad:** Los supuestos o fundamentos que sustentan el proceso de planificación deberán ser analizados y cuestionados periódicamente para determinar su validez ante los cambios internos y externos de los cantones, de manera que se asegure su aporte al cumplimiento de los objetivos.
- e) **Sostenibilidad:** Se debe considerar la factibilidad administrativa, técnica, financiera, económica y ambiental de los proyectos para su sostenimiento durante todo el periodo de ejecución.
- f) **Continuidad:** En el proceso de planificación se debe mantener la secuencia de las acciones, programas y planes.

<sup>15</sup> Tomado de Contraloría General de la República (2009); Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local.

Elementos como la misión y visión corresponden al marco estratégico que guía los objetivos y acciones que se plantea la mancomunidad:

- El enunciado de **misión** responde a la pregunta: ¿Cuál es la razón de ser de la mancomunidad? ¿Cuál es su propósito?
- Por otro lado, la **visión** responde a la pregunta: ¿Qué se desea que la mancomunidad sea en el futuro? ¿Cómo se visualiza la mancomunidad en 5 años (por ejemplo, según el horizonte de planeación)?

#### Una buena misión:

- Es concisa sobre la razón de ser o el propósito de la mancomunidad.
- Presenta a la sociedad qué es la institución, qué hace y para quién (quienes son sus “clientes” o beneficiarios).

#### Una buena visión:

- Es realista y viable; simple y clara.
- Provee un reto a toda la organización, en este caso, a la mancomunidad.
- Refleja las metas y aspiraciones de los líderes.
- Provee un plazo prudente para el compromiso organizacional.

La misión y visión pautan las aspiraciones de la mancomunidad, las cuales se deben traducir a su vez en objetivos **estratégicos** (“¿qué deseamos?”), por ejemplo:

- Dimensión **económica**: ¿Cuáles son los resultados económicos deseados? ¿Cuál es el nivel de servicio que se debe brindar?
- Dimensión **ambiental**: ¿Cuáles impactos se debe monitorear?
- Dimensión **social**: ¿Cuál será la relación con la comunidad? ¿Cuál será la relación con los funcionarios de la organización? Si la mancomunidad lo desea, puede desglosar los impactos

deseados en las categorías que utilizan las municipalidades para su planificación de desarrollo municipal<sup>16</sup>: social, económico, ambiental, territorial e institucional.

Aunque por requerimiento oficial no sea necesario para la mancomunidad desglosar todas las acciones que piensa implementar para el cumplimiento de sus objetivos (pues la Contraloría General de la República<sup>17</sup> solicita el desglose de los objetivos en metas a cumplir, así como presupuesto asignado, pero no las acciones), si es importante desglosar estos objetivos en acciones, de modo que se facilite el seguimiento a la planificación.

El Plan Estratégico debe ser el documento medular y orientador de la mancomunidad, y su Dirección Ejecutiva la encargada de velar por su implementación y de reportar cada cierto tiempo (por ejemplo, cada cuatro meses) a la Junta Directiva su nivel de implementación y logros.

### B 3. Selección de los proyectos mancomunados de GIRS

En primera instancia, es fundamental tener claridad acerca del objetivo de la mancomunidad y su posible campo de acción en el ámbito de la GIRS, además de conocer sus beneficiarios. Sin esa claridad, sería imposible contar con el interés y la voluntad política de las autoridades municipales para conformar la.

El campo de acción podría considerar la totalidad de las acciones interrelacionadas de la GIRS o enfocarse en sólo algunas, dentro del territorio asociativo. Eso depende principalmente de las condiciones locales, de las necesidades particulares y de las tareas por resolver para cumplir el marco legal vigente asociado al ámbito de la GIRS. Por ejemplo, podría darse el caso que el tema la disposición final ya esté resuelto en la zona, pero faltaría optimizar el servicio de recolección e implementar medidas de valorización y reciclaje.

<sup>16</sup> Contraloría General de la República (2009); Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local.

<sup>17</sup> Contraloría General de la República (2009); Guía para la elaboración del plan operativo anual para las municipalidades y otras entidades de carácter municipal

### B 3.1 Criterios técnicos de selección

Independientemente de los PMGIRS y para ayudar a determinar los proyectos de GIRS a enfrentar con una mancomunidad, se presenta a continuación una tabla con criterios técnicos y prácticos para su selección.

Tabla 7: Consideraciones para la selección de proyectos de GIRS mancomunados

| Tipo de Proyecto  | Consideraciones   |
|---|---|
| <b>Prevención de la generación de residuos (“evitar”)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>No se justifica crear una mancomunidad sólo para la prevención de la generación de residuos, dado que es predominantemente una cuestión de la industria, mucho más que del consumidor o ciudadano. Además, la mayoría de los programación de prevención de residuos (por ejemplo, prohibir botellas y bolsas plásticas, introducir envases o embalajes retornables) sólo se puede introducir a nivel nacional.</li> <li>No obstante, una mancomunidad podría aportar a promover la prevención mediante actividades de sensibilización, centralizando las actividades de varios municipios.</li> </ul>  |
| <b>Reciclaje y valoración de residuos</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>En muchos casos, una mancomunidad tiene sentido para emprender proyectos de reciclaje y valorización, especialmente si se trata de la unión de municipios pequeños y medianos.</li> <li>En caso de la recolección diferenciada puerta a puerta, se puede aprovechar mejor los camiones y el personal (economía de escala) en caso de una mancomunidad. Por ejemplo: un cantón de 10.000 habitantes genera alrededor de 8 ton/día de residuos en Costa Rica. Logrando a separar en la fuente un 10% (caso de San Rafael de Heredia), se obtiene 0,8 ton/día de materiales reciclables. Considerando que un camión puede transportar varias toneladas en un viaje, es evidente que se estaría subutilizando el camión.</li> <li>No obstante, en caso de efectuar dicha recolección diferenciada mediante “recuperadores” sin camiones, no sería necesario mancomunarse, o a lo menos sería indiferente para esta actividad.</li> <li>Una mancomunidad podría tener como fin la implementación de un centro de recuperación regional, lo que permite juntar masas críticas (corresponde a una carga completa de un camión por tipo de residuos reciclable) y obtener mejores precios de venta para los materiales reciclables. Este centro regional podría ser adicional a los centros cantonales o locales.</li> <li>También sería favorable contar con plantas mancomunadas de compostaje o biodigestión, debido a la importante economía de escala de este tipo de proyectos.</li> <li>No obstante, una mancomunidad no se justificaría para proyectos de compostaje in situ a nivel de una casa o en un parque ni para la biodigestión a nivel de fincas o granjas.</li> <li>Independientemente del tema de mancomunidades, cabe mencionar que la implementación de un sistema de recolección diferenciado aumenta los costos totales de la recolección y transporte de un municipio, por lo que no necesariamente se obtiene un beneficio económico. Sin embargo, el aumento de dichos costos podría minimizarse mediante una mancomunidad.</li> </ul> |

| Tipo de Proyecto                       | Consideraciones   |
|--|---|
| <p><b>Recolección y transporte</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por la economía de escala, tiene sentido implementar un servicio de recolección en forma mancomunado, especialmente en caso de unir varios cantones pequeños. Por ejemplo: un cantón de 10.000 habitantes genera alrededor de 8 ton/día de residuos, llenando un camión recolector una vez al día. No obstante, para aprovechar bien un camión y el personal, sería mejor hacer dos vueltas de recolección durante un turno al día y mejor aún trabajar dos turnos. Es decir, para aprovechar bien un camión, sería conveniente atender a una población de 40.000 habitantes con un solo camión.</li> <li>• No obstante, sería mejor contar con una población atendida mayor a 100.000 habitantes, con el fin de contar con varios camiones y a lo menos uno de reserva que pueda suplir en caso de una falla.</li> <li>• Otro aspecto favorable para una mancomunidad es que se podría optimizar las rutas de recolección, por ejemplo recolectando de una vez en dos diferentes cantones continuos, en vez de limitarse a uno sólo. También podría aprovechar a recolectar en los cantones que se encuentren en el trayecto hacia el relleno sanitario, según tenga capacidad disponible el camión.</li> <li>• También es factible optimizar más aún la logística y los costos de transporte hacia el relleno sanitario, mediante la implementación de estaciones de transferencia intermunicipales.</li> <li>• En todo caso, habría que revisar la factibilidad técnico-económica de las opciones mencionadas, tomando en cuenta las condiciones locales, específicamente las condiciones de los caminos (pavimentación, pendientes pronunciadas) y las distancias entre cada cantón y el relleno sanitario.</li> </ul> |
| <p><b>Disposición final</b></p>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La experiencia de Latino América demuestra que la necesidad de contar con un relleno sanitario generalmente es el motor para la conformación de las mancomunidades. La gran mayoría de los municipios pequeños y medianos no cuentan con suficientes capacidades técnicas-administrativas ni los recursos para enfrentar este tipo de proyectos de inversión, dado que son técnicamente muy complejos, involucran muchas tareas de planificación y estudios, requieren un equipo profesional multidisciplinario y tienen costos muy elevados, normalmente por sobre un millón de dólares.</li> <li>• Como ya se ha detallado anteriormente, un relleno sanitario pequeño para 20.000 a 50.000 habitantes podría costar alrededor de \$50/ton, mientras uno grande mayor a 200.000 habitantes alrededor de \$20/ton. Esto demuestra la importante economía de escala de este tipo de proyectos y la principal razón para formar una mancomunidad.</li> <li>• Se recomienda implementar un relleno sanitario para un número mínimo de 100.000, y mejor aún para 200.000 habitantes.</li> <li>• Una opción sería formar una mancomunidad para encomendar, por ejemplo mediante una concesión, la construcción y operación de un relleno sanitario a un tercero, que a su vez financie las inversiones. La experiencia de Latino América demuestra que hay interés por parte de empresas privadas con reconocida experiencia de participar en licitaciones internacionales de este tipo, siempre y cuando haya grandes cantidades de residuos, por lo general sobre los 500 ton/día.</li> </ul>  |

Como se puede observar en la tabla anterior, la definición de los proyectos de GIRS mancomunados depende de una gran variedad de criterios técnicos asociados a las condiciones locales de la zona de la iniciativa, y que deben ser estudiados para cada caso específico.

### B 3.2 Rol de los Planes Municipales de GIRS

La herramienta fundamental para la definición de la estratégica de la mancomunidad y sus proyectos mancomunados de GIRS, es el **PMGIRS**, exigido por la Ley para la gestión integral de residuos para cada municipio.

#### Ley de Residuos, Artículo 8

El Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos “es el instrumento que orientará las acciones de las municipalidades para la gestión integral de residuos en el cantón. Se elaborará a partir de los lineamientos dictados en el Plan Nacional y el Reglamento de esta Ley. Este plan podrá ser formulado en forma mancomunada con otras municipalidades.”

Este PMGIRS entrega un diagnóstico de la gestión actual o **línea de base** (lo que existe) y define las **necesidades y requerimientos municipales** específicos (lo que falta), incluido la definición de la **estrategia municipal**, con visión, misión, objetivos y las metas en el ámbito de la GIRS. Además, determina para cada localidad los **proyectos de GIRS requeridos**, generalmente a nivel de perfil –idealmente con un completo análisis de factibilidad técnica y económica-financiera– y un **plan de acción**. Como medida transversal, involucra un amplio proceso de participación ciudadana, lo que se traduce en una identificación y apropiación de los proyectos propuestos en dicho plan.

Aunque también es factible crear una mancomunidad sin contar todavía con los PMGIRS de cada municipalidad, su contenido será una fuente de información fundamental para afinar la estrategia mancomunada y desarrollar los estudios de pre-inversión de los proyectos asociativos. De hecho, sería recomendable desarrollar un **PMGIRS en forma mancomunada** para todo el territorio de las municipalidades involucradas<sup>18</sup>.

### B 3.3 Análisis de factibilidad de los proyectos

En el ciclo de vida de un proyecto, que podría ser objeto de una mancomunidad, se pueden verificar cuatro etapas sucesivas con sus respectivas actividades:

Tabla 8. Etapas y actividades principales de un proyecto de inversión

| Etapas       | Actividades principales  |
|--------------|--|
| Preinversión | Estudio de Perfil<br>Estudio de Prefactibilidad<br>Estudio de Factibilidad<br>Estudio de Impacto Ambiental<br>Ingeniería Civil y Arquitectura<br>Estudio detallado de Costos |
| Inversión    | Ejecución / Construcción de obras  |
| Operación    | Puesta en marcha<br>Operación en régimen   |
| Abandono     | Finalización de la operación<br>Ejecución / Construcción Obras del Cierre<br>Post-operación y mantenimiento  |

Los estudios de preinversión son necesarios para determinar la **viabilidad técnica, económica, social y ambiental de un proyecto**. No obstante, dependiendo de la complejidad y costo asociado a un proyecto, la etapa de inversión puede estar precedida por sólo uno o algunos de los estudios de preinversión.

En el escenario de que todavía no haya un PMGIRS ni estudios específicos de los proyectos mancomunados, se recomienda partir con un **estudio de Perfil del Proyecto Mancomunado**, que contenga una breve descripción de la problemática de la región y de la necesidad de enfrentarlo (exigencias legales), de los **potenciales elementos mancomunados de GIRS** (por ejemplo: recolección diferenciada, valorización o reciclaje,

disposición final) y de sus beneficios, indicando en lo posible las inversiones necesarias, los flujos de ingresos y egresos, y la rentabilidad preliminar, así como las condiciones de riesgo futuro.

Una vez que se cuente con los primeros acuerdos políticos (convenio firmado), se recomienda afinar el estudio de perfil, llegando a un nivel de **ingeniería conceptual**, equivalente a un **estudio de prefactibilidad**, con el fin de precisar los proyectos mancomunados de GIRS y sus inversiones requeridas. Es decir, se efectuarán varios estudios de perfil, uno por cada proyecto mancomunado de GIRS.

A más tardar cuando se cuente con la mancomunidad formalmente constituida, se debe iniciar los demás estudios relacionados con la etapa de pre-inversión, como podrían ser Estudio de Factibilidad, Estudio de Impacto Ambiental, Ingeniería Civil y Arquitectura, lo que depende de los proyectos mancomunados de GIRS seleccionados. Por ejemplo, un proyecto de relleno sanitario requeriría mucho más estudios específicos que la introducción de una recolección diferenciada.

Importante en este contexto no sólo son las obras e inversiones, igualmente relevante es el **dimensionamiento de la operación**, tanto de la administración de la mancomunidad como de sus proyectos de GIRS, dado su importante incidencia en los costos (más detalles ver apartado 4.11).

Para lo anterior, dependiendo de la complejidad de los proyectos, sería conveniente incorporar un profesional especialista, aparte de los insumos que otras organizaciones podrían proveer (ver Tabla 5 “Potenciales organizaciones de apoyo al proceso de conformación de la mancomunidad”). Cabe mencionar que existen pautas para el desarrollo de los diferentes tipos de estudios de preinversión, para lo cual se recomienda contactarse con MIDEPLAN.

## B 4 Selección del modelo organizacional

El proceso de **implementación de una mancomunidad generalmente** es gradual, partiendo con un convenio intermunicipal firmado por los representantes de los Municipios, que en el fondo es una declaración de intención de trabajar conjuntamente. Este documento sería la base para formar grupos de trabajo conjuntos, planificar y repartir tareas, y echar a andar la mancomunidad hasta su conformación definitiva.

Aunque un convenio intermunicipal serviría también para emprender proyectos conjuntos de menor envergadura o acciones específicas en conjunto (como sensibilización, campañas y programas específicos para los ciudadanos en el ámbito de la GIRS), este instrumento no permite tomar decisiones más complejas en forma ordenada y justa, ni administrar fondos conjuntamente para invertirlos en proyectos de inversión.

Para lo anterior, se requiere constituirse como una persona jurídica, con una estructura organizacional definida y claridad acerca de la forma del financiamiento, mediante unos estatutos consensuados y publicados en La Gaceta. Para establecer formalmente una mancomunidad en el ámbito de la GIRS en Costa Rica, se ha identificado los siguientes modelos organizacionales:

1. Integrar la GIRS a una Federación existente
2. Crear una Federación específica para la GIRS
3. Crear una Sociedad Pública de Capital Público
4. Crear una Sociedad Pública de Economía Mixta

Otras personas jurídicas como las fundaciones, asociaciones civiles o cooperativas, no aplican para establecer mancomunidades municipales.

A continuación, se plasman las características, así como las principales ventajas y desventajas de dichos modelos organizacionales.

## Selección del modelo organizacional

### B 4.1 Opción 1: Integrar la GIRS a una Federación existente

Esta opción considera incorporar a una federación existente y con fines más globales, la función específica de una GIRS, por ejemplo mediante la creación de una nueva unidad técnica o departamento específico.

- Objetivo:** En términos generales, una federación tiene por objetivo atender necesidades concretas de las localidades, cuyos gobiernos locales hayan acordado mancomunarse, realizando para ello funciones previamente determinadas, que pueden ser relativas tanto a la administración y gestión de servicios públicos, como al diseño de planes de desarrollo conjunto que les permitan enfrentar desafíos comunes, y establecer condiciones para un mejor aprovechamiento de los recursos.<sup>19</sup> En consecuencia, es factible acoger las tareas de la GIRS en sus quehaceres comunes.
- Personería jurídica y marco legal:** Federación o Confederación de municipalidades. Como el presente modelo corresponde a una integración de la GIRS en una federación existente, se evitaría la creación de una persona jurídica nueva, sólo se requeriría una eventual adaptación de los estatutos.
- Forma de organización y administración:** Como el presente modelo corresponde a una integración de la GIRS a una organización existente, sólo se requeriría crear un departamento o una unidad técnica y dotarlo con personal técnico y administrativo para las tareas específicas de la GIRS. Esta unidad técnica debe contar con facultades suficientes para gestionar las tareas autónomamente del resto de la organización y contar con un sistema financiero y contable independiente.
- Aspectos económicos y tributarios:** Normalmente, las federaciones se financian por medio de cuotas ordinarias y extraordinarias de las municipalidades federadas, fijadas en los estatutos; asimismo, podrían percibir donaciones de diferentes instituciones públicas o privadas. También existen casos donde las federaciones se financian a través de la recaudación por sus servicios prestados, como era por ejemplo el caso de FEDEMUR. Como el presente modelo organizacional corresponde a una integración de la GIRS a una federación existente, sólo se requeriría agregar una estructura contable y de finanzas para los servicios de GIRS. Si bien existe un pronunciamiento de la Procuraduría General de la República<sup>20</sup> que establece que procede la exención de tributos cuando una federación se dedica al tema de manejo de residuos, las federaciones que actualmente se encuentran funcionando pagan toda clase de impuestos, tasas y derechos. Dado que el presente modelo se relaciona con una federación ya existente, se estima que en la práctica resultaría difícil lograr una exención de tributos.
- Control presupuestario:** Las Federaciones Municipales están sujetas al control presupuestario de la Contraloría General de la República de conformidad con los artículos 175, 176 y 184, inciso 2), de la Constitución Política y el “Reglamento sobre variaciones al presupuesto de los entes y órganos públicos, municipalidades y entidades de carácter municipal”, publicado en La Gaceta Nro. 170 del 5 de setiembre, 2006.
- Aspectos políticos:** La Asamblea General de una federación está integrada generalmente por regidores municipales y el Consejo Directivo por los Alcaldes y miembros del Concejo, por lo que persiste una influencia política en la toma de decisiones. No obstante, como en el presente modelo en estudio se trata de una federación

<sup>19</sup> IFAM, sin fecha; “Fundamento Jurídico para la creación de empresas por una Federación o Municipalidad”.

<sup>20</sup> Dictamen 331-2001, de la Procuraduría General de la República (más detalles ver apartado 3.6 “Opción 2: Creación de una Federación específica para la GIRS”).

existente y debido a que el servicio de GIRS sólo es un “agregado”, sería más difícil que un Municipio tome la decisión política de abandonar la federación por una eventual complicación asociada al tema de los residuos, dado que ésta tiene un alcance mayor y preexistente. Es decir, en este caso, la federación tendría una función de sombrilla donde la GIRS sólo corresponde a una parte de sus actividades.

- **Ventajas:** Una de las ventajas principales de este modelo es, que ya existe una organización establecida, no requiriéndose la conformación de una persona jurídica nueva, como es el caso de los otros modelos. Asimismo, como la federación ya es preexistente y reconocida, debería mantenerse estable en el tiempo. Además, los compromisos asumidos por los Municipios en una Federación habitualmente son más generales, por lo que es más fácil obtener la voluntad política de los regidores para integrar las tareas de la GIRS en una federación existente.
- **Desventajas:** Dependiendo de la capacidad técnica de una federación, su funcionamiento podría estar influenciado por fluctuaciones político-electorales y otras decisiones políticas, dado el involucramiento directo de los regidores y alcaldes en la dirección de una federación. Además, algunas tomas de decisión podrían demorarse o complicarse mucho, en caso que el tema de la GIRS no es la prioridad de la federación, porque fue creada originalmente para otros fines. Asimismo, el hecho de que se agregue un sistema financiero relacionado con la GIRS, podría complicar la administración de los fondos comunes.
- **Ejemplo de mancomunidad:** Un ejemplo es la Federación de Municipalidades Metropolitanas (FEMETRON), que tiene como uno de sus ámbitos principales de acción el ambiente y la salud, dentro de las cuales se incluye “fomentar programas e iniciativas integrales para la clasificación, reutilización, reciclaje y reducción de los desechos sólidos”.

## B 4.2 Opción 2: Creación de una Federación específica para la GIRS

Esta opción considera la creación de una federación específica, que tiene como objetivo atender en forma mancomunada la GIRS en el territorio de sus municipalidades federadas.

- **Objetivo:** Como se trata de una federación nueva y específica, su objetivo trataría directamente de los servicios públicos mancomunados, que podrían limitarse a algunas acciones de las GIRS o abarcarlas todas, o incluso ampliarse a otros servicios, como por ejemplo a la gestión ambiental del territorio de la alianza (agua potable, alcantarillado, áreas verdes, manejo de cuencas, etc.).
- **Personería jurídica y marco legal:** Federación de municipalidades. A diferencia a la Opción 1, este caso requiere la creación de una persona jurídica nueva, incluyendo el desarrollo de estatutos específicos y su publicación en La Gaceta, etc. En comparación a las Opciones 3 y 4, esta persona jurídica es más fácil de crear, dado que no existen regulaciones específicas, sólo se debe considerar las exigencias básicas en el artículo 10 del Código Municipal.
- **Forma de organización y administración:** Una federación de municipalidades generalmente está conformada por los siguientes órganos: (a) Asamblea General, integrada por los representantes que se designen de cada municipio, generalmente de los mismos concejos; (b) un Consejo Directivo, conformado generalmente por los Alcaldes, dentro de los cuales se debe nombrar puestos como presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y vocal, además de una fiscalía. Para este caso, es recomendable contemplar en los estatutos la integración de personas diferentes a los Alcaldes en el Consejo Directivo como representantes de los diferentes municipios, por ejemplo profesionales de confianza de los municipios expertos en

## Selección del modelo organizacional

la GIRS, para que la mancomunidad sea más técnica. Cabe mencionar que el marco legal de las federaciones es bastante amplio en este sentido. Adicionalmente, sería conveniente considerar el nombramiento de un Director Ejecutivo y la posibilidad de contratar personal de apoyo, según se requiera, para poder incorporar ingenieros o técnicos con experiencia en la GIRS.

- **Aspectos económicos y tributarios:** Una federación creada para actuar específicamente en el ámbito de la GIRS podría estar exenta de tributos, de acuerdo a los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República<sup>21</sup>. Su financiamiento podría efectuarse inicialmente por medio de cuotas ordinarias y extraordinarias de las municipalidades federadas para echar andar su proyecto, y más adelante a través de la recaudación por sus servicios de GIRS prestados. Finalmente, se supone que las finanzas y la contabilidad son más fáciles de administrar, dado que no se mezclen con otras acciones y costos, como es el caso de la Opción 1.
- **Control presupuestario:** Las Federaciones Municipales están sujetas al control presupuestario de la Contraloría General de la República de conformidad con los artículos 175, 176 y 184, inciso 2), de la Constitución Política y el “Reglamento sobre variaciones al presupuesto de los entes y órganos públicos, municipalidades y entidades de carácter municipal”, publicado en La Gaceta Nro. 170 del 5 de setiembre, 2006.
- **Aspectos políticos:** Generalmente, la Asamblea General de una federación está integrada por regidores municipales,

y el Consejo Directivo por los Alcaldes, por lo que prevalece el riesgo de que se politice la toma de decisiones. No obstante, como en el presente modelo considera la creación de una organización nueva, es factible prevenir lo anterior en los estatutos, mediante el diseño de un modelo organizacional y administrativo adecuado. Por otra parte, se podría suponer que una federación creada sólo para residuos es más vulnerable a decisiones políticas, por ejemplo debido al cambio de un alcalde, que una federación sombrilla con varios fines que benefician a la comunidad y donde la GIRS sólo corresponde a una parte de sus actividades. Sin embargo, esta debilidad a lo mejor se contrarresta con la voluntad y del consenso político requeridos entre los Municipios, al crear específicamente una organización nueva.

- **Ventajas:** En comparación a la Opción 1, este modelo es más ágil y fácil de administrar que una federación con fines diversos, dado que se concentra exclusivamente en temas de la GIRS. Otra ventaja es que la creación de una federación es más fácil que la de empresas públicas o mixtas (opciones 3 y 4), dado que tiene menos requisitos formales y legales. Además, los compromisos asumidos habitualmente son más generales en una federación, que los en una empresa, por lo que es más fácil obtener la voluntad política de los regidores para su creación.
- **Desventajas:** En comparación a la Opción 1, se debe crear un organismo completamente nuevo. Existe el riesgo que la toma de decisiones esté influenciada políticamente, en caso de no prever este tema en los estatutos y diseñar una adecuada forma de organización y administración.

<sup>21</sup> Respecto a la exención de tributos, la Procuraduría General de la República, por medio del Dictamen 331-2001, afirma “... procede la exención del numeral 8 del Código Municipal, a favor de FEDEMUR, por su especial y particular condición de ente público de naturaleza municipal, que tiene como exclusivo fin el “manejo adecuado de los desechos sólidos de las municipalidades asociadas y administrar el Relleno Sanitario de Río Azul, con el propósito de facilitar el cumplimiento de objetivos de interés común, y lograr así una mayor eficiencia en todos sus alcances en pro de mejorar el Medio Ambiente”. Aunque existe otro Dictamen No. 243 de 19 de setiembre de 2002 de la misma Procuraduría que reconsidera el régimen exonerativo, en este caso se refería a una federación de municipalidades de cantones productores de banano. En consecuencia, se interpreta que se mantiene el criterio de que las federaciones que se dedican al tema de manejo de residuos estarían exoneradas.

- **Ejemplo de mancomunidad:** Un ejemplo es la Federación de Municipalidades del Este (FEDEMUR; hoy sin funcionamiento), que integraba varios gobiernos locales y cuyo propósito estaba enfocado específicamente en el tratamiento y la disposición final de los residuos sólidos (ver ficha en Anexo).
- **Forma de organización y administración:** Un sociedad pública de capital público generalmente está conformada por los siguientes órganos: (a) Asamblea de Accionistas, integrada por los representantes que se designen de cada municipio; (b) una Junta Directiva, con puestos como Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y Vocales; (c) Fiscalía. Dependiendo de los estatutos, la empresa podrá nombrar un director ejecutivo y contratar personal de apoyo, según se requiera. En consecuencia, esta opción corresponde a un modelo organizacional y administrativo mucho más ejecutivo y obviamente más empresarial que las Opciones 1 y 2, dado que se pueden nombrar los cargos de la Junta Directiva libremente y que éstos generalmente no corresponden a los Alcaldes. Otro aspecto relevante en comparación a la Opción 4 es, que tanto la propiedad del capital como su gestión y toma de decisiones están bajo control exclusiva de las municipalidades.

### B 4.3 Opción 3: Sociedad pública de capital público

Esta opción considera la creación de una empresa pública municipal, conformada exclusivamente por municipalidades que poseen la totalidad de las acciones de la misma, y que tiene como objetivo atender en forma mancomunada la GIRS en el territorio de sus municipalidades asociadas.

- **Objetivo:** Uno de los principales objetivos de una empresa pública municipal es la prestación de los servicios públicos. Parecida a la Opción 2, estos servicios podrían limitarse a sólo algunas acciones de las GIRS o abarcarlas todas, o incluso ampliarse a algunos otros servicios, como por ejemplo los asociados a la gestión ambiental de un territorio (agua potable, alcantarillado, áreas verdes, manejo de cuencas, etc., incluyendo la gestión de residuos).
- **Personería jurídica y marco legal:** Sociedad Anónima de Capital Público. La creación y el funcionamiento de la empresa está regulada en el artículo 9 y 13 inciso q) del Código Municipal, el Código de Comercio y además en sus respectivos estatutos. Como en las Opciones 2 y 4, este caso requiere la creación de una persona jurídica nueva, incluyendo el desarrollo de estatutos específicos y su inscripción en el registro público. Esta persona jurídica es un poco más compleja de crear que una federación, dado que hay más regulaciones y exigencias específicas propias de las sociedades anónimas, aunque más fácil que una sociedad de capital mixto (Opción 4).
- **Aspectos económicos y tributarios:** La sociedad pública de capital público, está exenta del pago de toda clase de impuestos, tasas y derechos, ya que pertenece a una o varias entidades públicas.<sup>22</sup> Su financiamiento podría efectuarse inicialmente por medio de cuotas ordinarias y extraordinarias de las municipalidades mancomunadas para echar a andar su proyecto, y más adelante a través de la recaudación por sus servicios de GIRS prestados. Finalmente, se supone que las finanzas y la contabilidad son más fáciles de administrar, dado que no se mezclen con otras acciones y costos, como es el caso de la Opción 1. Cuando una Municipalidad decide participar en una actividad económica, sus costos no pueden ser financiados por medio de los tributos municipales ni sea subvencionado a los sujetos privados, de modo que la municipalidad deberá realizar los estudios correspondientes para establecer un costo rentable que permita el autofinanciamiento de la empresa.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Fuente: Procuraduría General de la República, Dictamen N° 042, del 3 de marzo de 2000.

<sup>23</sup> Fuente: Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-298-2008, del 1 de septiembre de 2008.

- **Control presupuestario:** Al ser municipalidades propietarias de su patrimonio y del capital social, la sociedad está investida de derecho público, sujeta a los controles necesarios de fiscalización de los fondos públicos.<sup>24</sup>
- **Aspectos políticos:** Se requiere más voluntad política para crear una empresa, dado que hay requisitos formales y legales específicos, por lo que se asume más compromisos y responsabilidades que en una federación. Por otro lado, una vez creada, es mucho menos influenciada por aspectos políticos, dado que los alcaldes no están involucrados en la Junta Directiva, como es el caso de las federaciones (Opción 1 y 2).
- **Ventajas:** Este modelo es más ágil y fácil de administrar, y más estable en el tiempo que una federación (Opciones 1 y 2), por tratarse de una sociedad creada exclusivamente para la GIRS y por ser menos influenciada políticamente.
- **Desventajas:** En comparación a las federaciones (Opciones 1 y 2), la creación de una empresa es más difícil, dado que hay más requisitos formales y legales. A pesar de que se trata de una empresa, por ser de capital público está sujeta a los controles de los entes competentes.
- **Ejemplo de mancomunidad:** Si bien en Costa Rica existen ejemplos de empresas públicas como la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), y la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago, estos corresponden a excepciones, dado que fueron creadas mediante ley. Pero no existe ninguna que fuese creada sin ley específica y tampoco en el ámbito de GIRS.

### B 4.4 Opción 4: Sociedades Públicas de Economía Mixta

Esta opción considera la creación de una empresa pública con participación de una o más empresas privadas, formada con capital accionario mixto, de acuerdo a la Ley Reguladora de la Actividad de las Sociedades Públicas de Economía Mixta (SPEM), y que tiene como objetivo atender en forma mancomunada la GIRS.

- **Objetivo:** Tienen como objeto la ejecución de las obras necesarias y prioritarias para el desarrollo de la comunidad y las de servicios públicos locales, como la GIRS, con el fin de satisfacer, oportuna y adecuadamente, los intereses de los municipios. Como en las otras opciones, estos servicios podrían limitarse a algunas acciones de las GIRS o abarcarlas todas.
- **Personería jurídica y marco legal:** Sociedad Anónima de Capital Mixto. La creación y el funcionamiento de la empresa están regulados en el artículo 9 y 13 inciso q) del Código Municipal, en la Ley Reguladora de la Actividad de las Sociedades Públicas de Economía Mixta (SPEM) (No. 8828 de 29 de abril del 2010), en el Código de Comercio y en sus respectivos estatutos. Como en las Opciones 2 y 3, este caso requiere la creación de una persona jurídica nueva, incluyendo el desarrollo de sus estatutos y su inscripción en el Registro Público. Esta persona jurídica en comparación a las otras es la más compleja de crear, dado que hay una regulación específica con requisitos y regulaciones específicas, no obstante tiene reglas claramente definidas.
- **Forma de organización y administración:** Una empresa pública de capital mixto generalmente está conformada por los siguientes órganos: (a) Asamblea de Accionistas, integrada por los representantes que se designen de cada municipio y los accionistas privados; (b) una Junta

<sup>24</sup> Fuente: Procuraduría General de la República, Dictamen N° 042, del 3 de marzo de 2000.

Directiva, con puestos como Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y Vocales; (c) Fiscalía. La Junta está integrada por cinco miembros designados por tres miembros propuestos por la municipalidad y dos miembros propuestos por la empresa. Es importante destacar, que “tendrán incompatibilidad para ocupar un puesto en la Junta Directiva de las SPEM o sus subsidiarias y en la fiscalía, los alcaldes municipales propietarios o vicealcaldes, los intendentes y viceintendentes municipales, los regidores propietarios o suplentes, ...” (Artículo 17). Además, está considerado nombrar un gerente o director ejecutivo; así mismo, la empresa podrá contar con otro personal de apoyo según se requiera. En conclusión, esta opción corresponde a un modelo organizacional y administrativo mucho más ejecutivo y obviamente más empresarial que las otras opciones. No obstante, pueden haber complicaciones de ponerse de acuerdo con el privado, aunque las municipalidades siempre mantienen el control.

- **Aspectos económicos y tributarios:** Importante es recordar que el capital debe pertenecer al menos en 51% a una o varias municipalidades que la conforman, el resto de las acciones puede pertenecer a sujetos de derecho privado. Las empresas públicas están afectas al pago de impuestos si existe participación privada y la base es la proporción del capital social de que son titulares los particulares. La empresa se financia por medio de los aportes que cada socio haga en función del capital accionario que tengan, que pueden ser tanto iniciales como extraordinarios. Asimismo, podrían percibir ingresos producto de las actividades económicas que ejerzan, en este caso a través de la recaudación por sus servicios de GIRS prestados. Finalmente, se supone que las finanzas y la contabilidad son más fáciles de administrar, que las opciones 1 y 2, dado que hay más autonomía e independencia de la política en la administración.
- **Control presupuestario:** De conformidad con la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, artículo 4, la empresa pública de capital mixto, por ser empresa pública está sujeta a los controles de la Contraloría General de la República. Además, los dividendos que obtengan las municipalidades son considerados como fondos públicos, por lo que deben ser incluidos en el presupuesto municipal y destinarse al cumplimiento de los fines de los gobiernos locales (Art. 28 Ley SPEM).
- **Aspectos políticos:** Esta opción requiere más voluntad política que todas las otras opciones, dado que se requiere lograr una relación confiable con un privado, y además porque hay mucho más requisitos formales y legales, así como compromisos y responsabilidades. Debe ser aprobada por el voto de al menos 2/3 partes de cada Concejo. Por otro lado, una vez creada, prácticamente no está influenciada por aspectos políticos, aunque depende de sus estatutos.
- **Ventajas:** La principal ventaja es que hay aportes de capital y conocimiento específico del privado, mientras la Municipalidad controla el capital accionario. Además, este modelo es más ágil y fácil de administrar que las federaciones (Opciones 1 y 2), por tratarse de una sociedad creada exclusivamente para la GIRS y por su desvinculación política.
- **Desventajas:** Se requiere una fuerte voluntad política para crear la empresa y lograr una buena relación con el privado. Dada la incorporación de un privado, podrían haber roces o diferencias de opiniones que obstaculicen la administración. En comparación a las federaciones (Opciones 1 y 2), la creación de una empresa es más difícil, dado que hay más requisitos formales y legales, aunque están regulados en una ley propia. Como esta empresa tiene fines de lucro, debe pagar toda clase de impuestos, contribuciones, tasas y derechos. No obstante, está sujeto a los mismos controles

## Selección del modelo organizacional

del Derecho Público. Se visualiza una dificultad de crear este tipo de empresa, porque por ley los socios municipales deben mantener el control, lo cual puede ser poco atractivo para las empresas privadas.

2005 la empresa Ecotecnología de la Altura S.A. con el fin de administrar en forma mixta un relleno sanitario regional, pero hasta el momento no han logrado encontrar el socio privado (ver experiencia en ficha del Anexo).

- **Ejemplo de mancomunidad:** Hay dos sociedades mixtas proveedoras de electricidad a la ESPH (la ESPH es socia en las dos), no obstante ambas fueron creadas mucho antes de la publicación de la ley para SPEM que es de abril del 2010. En el ámbito de la GIRS hay un intento de cuatro municipios de la provincia de Guanacaste que crearon el año

### B 4.5 Comparación de las opciones organizacionales

Para facilitar la selección del modelo organizacional mancomunado, en la tabla a continuación se presenta un resumen comparativo de los aspectos analizados precedentemente.

Tabla 9: Comparación de modelos organizacionales mancomunados

| Aspecto                              | Tipo de Mancomunidad  |  |   |  |
|--------------------------------------|---|--|---|--|
|                                      | Integrar la GIRS a una Federación existente   | Crear de una Federación específica de GIRS   | Sociedad Pública de Capital Público   | Sociedad Pública de Economía Mixta (SPEM)  |
| 1. Objetivo                          | Atender diferentes funciones previamente determinadas   | Atender en forma mancomunada y exclusiva a la GIRS   | Prestación de servicios públicos y satisfacer intereses locales   | Prestación de servicios locales y ejecución de obras prioritarias  |
| 2. Personería jurídica y marco legal | <p>Federación o confederación</p> <p>El marco legal no es muy claro, sólo hay indicaciones y exigencias generales en Código Municipal</p> <p>Por integrarse a una federación existente, se evita crear una persona jurídica y estatutos</p> | <p>Federación</p> <p>El marco legal no es muy claro, sólo hay indicaciones y exigencias generales en Código Municipal</p> <p>Debe crearse una persona jurídica y estatutos</p> <p>Es más fácil de crear que opciones 3 y 4</p> | <p>Opera como Sociedad Anónima de capital público y debe regirse por Código de comercio</p> <p>El marco legal no es muy específico, aunque más claro que opciones 1 y 2</p> <p>Debe crearse una persona jurídica y estatutos</p> <p>Es un poco más complejo de crear que opciones 1 y 2</p> | <p>SPEM opera como Sociedad Anónima de acuerdo al Código de Comercio y Ley Reguladora de Actividades de las SPEM</p> <p>Marco legal bien definido</p> <p>Debe crearse una persona jurídica y estatutos</p> <p>Es el modelo más complejo de crear</p> |

| Aspecto                                    | Tipo de Mancomunidad   |  |  |   |
|--|--|--|--|---|
|  | Integrar la GIRS a una Federación existente  | Crear de una Federación específica de GIRS   | Sociedad Pública de Capital Público  | Sociedad Pública de Economía Mixta (SPEM)   |
| 3. Forma de organización y administración: | <p>Organización y administración son influenciadas por decisiones políticas, similar a las Municipalidades</p> <p>Se evita crear una nueva organización</p> <p>Sólo se debe instalar una unidad técnica nueva</p> <p>Esa unidad no tiene mucho poder, dado que hay otros intereses</p> <p>Administración es más burocrática que opciones 3 y 4</p> | <p>Organización y administración son influenciadas por decisiones políticas, similar a las Municipalidades</p> <p>Requiere creación de nueva organización</p> <p>Tiene más poder de administración que opción 1, dado que es creada para GIRS</p> <p>Administración es más burocrática que opciones 3 y 4, pero menos que opción 1</p> | <p>Organización y administración son más ejecutivas, con menos influencia política</p> <p>Requiere creación de nueva organización</p> <p>Modelo más empresarial que opciones 1 y 2</p> <p>Menos burocrática que opciones 1 y 2</p> | <p>Organización y administración son más ejecutivas, con menos influencia política, parecido a opción 3</p> <p>Requiere creación de nueva organización</p> <p>Corresponde al modelo más empresarial</p> <p>Municipios mantienen el control (&gt;51% del capital)</p> <p>Menos burocrático que modelos 1 y 2</p> <p>Más complejo de administrar que modelo 3 (requiere consenso con privado)</p> |
| 4. Aspectos económicos y tributarios:      | <p>En principio exento de tributos, pero en la práctica difícil de lograrlo</p> <p>Financiamiento mediante aportes ordinarios y extraordinarios y/o por servicios de GIRS</p>  | <p>Exento de impuestos, contribuciones, tasas y derechos</p> <p>Financiamiento mediante aportes ordinarios y extraordinarios y/o por servicios de GIRS</p>   | <p>Como opción 2</p>   | <p>Sujeto a de impuestos, contribuciones, tasas y derechos</p> <p>Financiamiento mediante aportes ordinarios y extraordinarios y/o por servicios de GIRS</p>  |
| 5. Control presupuestario                  | Sometida a control de la Contraloría General de la República   |  |  |   |
| 6. Aspectos políticos:                     | <p>Influenciada por decisiones políticas</p> <p>Organización es pre-existente y cuenta con fines globales (sombrija), por lo que sería difícil desvincularse por razones políticas relacionadas con GIRS</p> <p>Menor voluntad política para su creación (menos requisitos formales y responsabilidad)</p>   | <p>Influenciada por decisiones políticas</p> <p>Más vulnerable a decisiones políticas que opción 1</p> <p>Se requiere un poco más voluntad política para la creación que opción 1, dado que es específica para residuos</p>  | <p>Menos influenciada por decisiones políticas que opciones 1 y 2</p> <p>Se requiere más voluntad política para la creación que opción 1 y 2 (hay más compromisos en una empresa que en una federación)</p>                        | <p>Menos influenciada por decisiones políticas que todas las opciones</p> <p>Se requiere más voluntad política para la creación que para las otras opciones</p>   |

| Aspecto                     | Tipo de Mancomunidad  |   |  |   |
|-----------------------------|---|---|--|---|
|                             | Integrar la GIRS a una Federación existente   | Crear de una Federación específica de GIRS  | Sociedad Pública de Capital Público  | Sociedad Pública de Economía Mixta (SPEM)   |
| 7. Ventajas:                | <p>No requiere creación de persona jurídica</p> <p>Fácil integrarse a sistema de administración existente</p> <p>Organización preexistente, reconocida y estable</p>  | <p>Se concentra en temas de GIRS</p> <p>Más ágil y fácil de administrar que opción 1</p> <p>Menor voluntad política para creación que opciones 3 y 4 (menores requisitos y compromisos)</p> | <p>Se concentra en temas de GIRS</p> <p>Más ágil y fácil de administrar que opciones 1 y 2</p> <p>Menos influencia política que en opciones 1 y 2</p> <p>Menos burocrático que 1 y 2</p> | <p>Organización fortalecida por aporte de un privado (transferencia de tecnología)</p> <p>Más ágil y fácil de administrar</p> <p>Municipios controlan administración por aporte de capital accionario &gt;51%</p> |
| 8. Desventajas              | <p>Requiere menor voluntad política para su creación</p> <p>Organización es influenciada políticamente</p> <p>Burocrático</p> <p>GIRS podría no estar en la prioridad, dado que hay otros intereses</p> <p>Sistema de financiamiento y contable podrían mezclarse</p> | <p>Requiere creación de organismo nuevo</p> <p>Riesgo de influencia política en toma de decisiones</p> <p>Burocrático</p>   | <p>Creación más difícil que opciones 1 y 2 (más requisitos formales y compromisos)</p>   | <p>Requiere ponerse de acuerdo con privado</p> <p>Poco atractivo para privado, dado que sólo cuenta con hasta 49% del capital</p> <p>Poca experiencia de la figura en el país.</p> <p>Debe pagar impuestos</p>    |
| 9. Ejemplos de mancomunidad | FEMETRON  | FEDEMUR   | Hay dos creadas mediante ley especial, ninguna en el ámbito de GIRS  | Ninguna   |

## B 4.6 Consideraciones para la estructura administrativa

El modelo organizacional, su persona jurídica y la figura administrativa que elijan, deben incluirse en los estatutos de la mancomunidad. Respecto a la estructura administrativa se recomienda considerar lo siguiente:

- **Asamblea General de Socios:** Los Concejos Municipales podrían asumir el rol de Asamblea de la mancomunidad que se constituya; pues es evidente el interés de los primeros de preocuparse de la gestión del segundo, máximo cuando le delega la gestión indirecta de servicios públicos. Por consiguiente, tanto los miembros de los Concejos Municipales como los Alcaldes pueden participar en los órganos superiores de la mancomunidad que se conforme.
- **Junta Directiva:** Por lo general, una Junta Directiva cuenta con los siguientes puestos: Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y Vocales, además existe otro órgano llamado Fiscalía. Es importante destacar que “tendrán incompatibilidad para ocupar un puesto en la Junta Directiva de las SPEM o sus subsidiarias y en la fiscalía, los alcaldes municipales propietarios o vicealcaldes, los intendentes y viceintendentes municipales, los regidores propietarios o suplentes, ...”<sup>25</sup>.

Cuando se crea unidades para administrar proyectos específicos de GIRS que requieren su propia estructura administrativa y financiera para ejecutarse, estas unidades deben insertarse dentro de la estructura mancomunada, de tal forma que la coordinación general se mantenga siempre bajo la gerencia y ésta bajo la junta directiva de la mancomunidad.

- **Gerencia o Dirección Ejecutiva:** El funcionamiento de esta unidad administrativa superior puede definirse en los estatutos de la mancomunidad o alternativamente en un reglamento interno que lo regulará, y que será elaborado por la Junta Directiva y aprobado por la Asamblea General.

Respecto a la persona que dirija administrativa y técnicamente la mancomunidad, se aconseja que sea un profesional o técnico especializado en GIRS y dedicado tiempo completo a hacerla funcionar. Debe contar con cierta autonomía en la toma de decisiones para no obstaculizar el quehacer diario, pero también deben fijarse reglas claras y limitaciones para este cargo, evitando malversación de fondos o gastos excesivos. Para lo anterior se puede fijar montos máximos y plazos (por ejemplo: diarios y mensuales), que pueda manejar el gerente libremente, y límites de montos a partir de los cuales debe consultar a otras estructuras de la organización.

De preferencia, el Gerente o Director Ejecutivo de la mancomunidad no debe tener ningún cargo en los municipios que la conforman, para evitar posibles conflictos de interés. Lo anterior tiene relación con el artículo 20 del Código Municipal, donde se estipula que el Alcalde es un funcionario de tiempo completo, con lo cual se asegura su exclusividad en la función pública y su objetividad. De esta forma, pareciera que existe una incompatibilidad para que el Alcalde pueda asumir la gerencia o dirección ejecutiva de una mancomunidad. De igual forma, la misma lógica aplica a los funcionarios públicos que tienen dedicación exclusiva al quehacer municipal.

Para evitar posibles conflictos o interferencias en la selección de este profesional, es recomendable que el reglamento de dicha unidad establezca los requisitos mínimos que debe cumplir, las funciones que ejercerá, el tiempo que durará en el cargo y el mecanismo de convocatoria para elegirlo.

<sup>25</sup> Artículo 17 de la Ley Reguladora de la Actividad de las Sociedades Públicas de Economía Mixta (SPEM) (No. 8828 de 29 de abril del 2010).

- **Unidad técnica:** Es recomendable contar con un equipo técnico profesional permanente, que profesionalice la operación de la mancomunidad a través de una gestión técnica y especializada, planifique e implemente los proyectos de GIRS, y ayude a la Junta Directiva a ejercer sus funciones y responsabilidades.

Finalmente, cabe mencionar que la selección del modelo y el tamaño de su estructura organizacional no sólo dependen del tipo y magnitud de los proyectos mancomunados de GIRS, sino también de la forma de ejecución y administración de los mismos. Es muy diferente ejecutar los proyectos en forma directa por la mancomunidad o subcontratar o concesionarlos a una empresa privada. Esta última alternativa involucraría otra estructura organizacional y forma de administración de la mancomunidad, que se orienta más a la vigilancia o monitoreo del buen funcionamiento de los servicios encomendados, prescindiéndose de personal para su ejecución.

## B 5. Cálculo de costos y financiamiento

### B 5.1 Estimación de costos de un proyecto mancomunado

Para definir cómo financiar la mancomunidad y sus proyectos de GIRS, éstos deben primero evaluarse mediante estudios de preinversión, como son los estudios de prefactibilidad y de factibilidad (ver apartado 4.3.3). Parte integral de estos estudios son los presupuestos detallados, que deben incluir los costos para las etapas de pre-inversión, construcción o inversión, operación y post-operación.

Importante es costear lo más detallado posible, considerando por ejemplo:

- Estudios específicos, como mecánica de suelos para rellenos sanitarios, evaluación y estudios de impactos ambientales (EIA), ingeniería de detalle;

- Compra de terrenos para la instalación;
- Gastos operativos y administrativos de la mancomunidad, como teléfono y servicios públicos, permisos de operación, seguros, personal (y cargas sociales), alquileres, mantenimientos, entre otros rubros según el servicio/producto que la mancomunidad vaya a ofrecer;
- Costos para inversiones futuras, por ejemplo para el cierre técnico de un relleno sanitario, la renovación de maquinaria o una flota de camiones recolectores;
- Costos imprevistos, para después no quedar corto durante la implementación y operación del proyecto.

La cantidad de ítems a presupuestar depende de cada proyecto mancomunado específico. En la siguiente tabla se presenta un ejemplo de un presupuesto.

Tabla 10: Ejemplo de un Presupuesto

| Ítem                                   | Unidad | Cantidad | Precio Unitario (\$) | Costos Total (\$) |
|--|--------|----------|----------------------|-------------------|
| 1. Inversiones previas                 |        |          |                      |                   |
| 2. Estudios y consultorías             |        |          |                      |                   |
| 3. Obras civiles                       |        |          |                      |                   |
| 4. Infraestructura auxiliar            |        |          |                      |                   |
| 5. Maquinaria y vehículos              |        |          |                      |                   |
| 6. Equipamiento                        |        |          |                      |                   |
| 7. Otros                               |        |          |                      |                   |
| <b>8. Total costos directo (1 a 7)</b> |        |          |                      |                   |
| 9. Imprevistos (%)                     |        |          |                      |                   |
| 10. Gastos Generales (%)               |        |          |                      |                   |
| 11. Utilidad (%)                       |        |          |                      |                   |
| <b>12. Costos total (8 a 11)</b>       |        |          |                      |                   |

- Inversiones previas: Inversiones ya efectuada al iniciar el proyecto, por ejemplo compra de terreno, servidumbres de paso, construcción de acceso*
- Estudios y consultorías: Estudios de preinversión, EIA, ingeniería, permisos, inspección técnica, auditorías, etc.*
- Obras civiles: Ejecución física de las obras e infraestructura, incluyendo movimiento de tierra, construcción de caminos, edificación, etc.*
- Infraestructura auxiliar: Redes de Suministro de agua, gas, electricidad, tratamiento de aguas servidas, pozos de monitoreo, zonas de revegetación y protección, etc.*
- Maquinaria y vehículos: Adquisición de máquinas, vehículos, camiones, etc.*
- Equipamiento: Adquisición de equipos menores, mobiliario, herramientas, hardware, software, etc.*

Posteriormente, se debe elaborar un plan financiero, que tiene la función de proporcionar un panorama claro de los requerimientos de recursos financieros del proyecto, productos y servicios que serán brindados por la mancomunidad. En caso

de proyectos de GIRS con inversiones, se sugiere emplear tablas con flujos que visualizan las inversiones durante la vida útil de los proyectos, como se puede observar en el ejemplo a continuación.

Figura 8: Ejemplo de un flujo de inversiones y gastos de operación

| Item | Descripción  | Valor Base | AÑO        |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |            |          |            |          |            |          |            | Total    |            |          |            |
|------|--|------------|------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|
|      |  |            | 0          | 1        | 2        | 3        | 4        | 5        | 6        | 7        | 8        | 9        | 10       | 11         | 12       | 13         | 14       | 15         | 16       | 17         |          | 18         | 19       | 20         |
|      | Población atendida por recolección, Nº                         |            | 87.136     | 88.562   | 70.020   | 71.510   | 73.030   | 74.583   | 76.170   | 77.789   | 79.444   | 81.136   | 82.866   | 84.634     | 86.441   | 88.287     | 90.173   | 92.099     | 94.066   | 96.074     | 98.123   | 100.214    | 102.347  | 1.887.599  |
|      | Cantidad de residuos, toneladas                                |            | 11.011     | 11.231   | 11.456   | 11.685   | 11.919   | 12.157   | 12.400   | 12.648   | 12.901   | 13.159   | 13.422   | 13.690     | 13.963   | 14.241     | 14.524   | 14.812     | 15.105   | 15.403     | 15.706   | 16.014     | 16.327   | 272.894    |
| 1    | INVERSIONES PREVIAS Y ESTUDIOS                                 | -304.905   | -304.905   |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |            |          |            |          |            |          |            |          |            |          | -304.905   |
| 2    | CAMINOS DE ACCESO E INTERIORES; BASE GRANULAR                  | -90.433    | -90.433    |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |            |          |            |          |            |          |            |          |            |          | -90.433    |
| 3    | SISTEMA DE EVACUACION PLUVIAL                                  | -91.949    | -91.949    |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |            |          |            |          |            |          |            |          |            |          | -91.949    |
| 4    | INFRAESTRUCTURA Y EDIFICACION COMUN                            | -180.470   | -180.470   |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |            |          |            |          |            |          |            |          |            |          | -180.470   |
| 5    | ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y TRATAMIENTO DE AGUAS SERVIDAS | -28.300    | -28.300    |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |            |          |            |          |            |          |            |          |            |          | -28.300    |
| 6    | RELLENO SANITARIO  | -1.468.832 | -209.833   |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |            |          |            |          |            |          |            |          |            |          | -1.468.832 |
| 7    | CELDA DE SEGURIDAD PARA RESIDUOS HOSPITALARIOS                 | -78.998    | -11.285    |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |            |          |            |          |            |          |            |          |            |          | -78.998    |
| 8    | PLANTA DE TRATAMIENTO DE LIXIVIADOS (PTL)                      | -209.401   | -209.401   |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |            |          |            |          |            |          |            |          |            |          | -209.401   |
| 9    | INFRAESTRUCTURA-AUXILIAR                                       | -49.000    | -49.000    |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |            |          |            |          |            |          |            |          |            |          | -49.000    |
| 10   | INSTALACIONES ELÉCTRICAS Y ELECTRÓNICAS                        | -86.725    | -86.725    |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |            |          |            |          |            |          |            |          |            |          | -86.725    |
| 11   | MAQUINARIA Y EQUIPAMIENTO                                      | -416.300   |            | -416.300 |          |          |          |          |          |          |          |          |          |            |          |            |          |            |          |            |          |            |          | -416.300   |
| 12   | CIERRE TÉCNICO   | -1.305.216 |            |          |          |          |          |          |          |          |          |          |          |            |          |            |          |            |          |            |          |            |          | -1.305.216 |
| 13   | Subtotal Costos de Inversión / Año                             | -4.316.527 | -1.262.301 | -416.300 | 0        | -221.116 | 0        | 0        | -221.116 | -312.225 | 0        | -221.116 | 0        | -1.201.141 | 0        | -1.201.141 | 0        | -1.201.141 | 0        | -1.201.141 | 0        | -1.201.141 | 0        | -4.830.902 |
| 14   | Gastos de Operación / Año (Tabla 4)                            | -257.214   | 0          | -257.214 | -257.214 | -257.214 | -257.214 | -257.214 | -257.214 | -257.214 | -257.214 | -257.214 | -257.214 | -257.214   | -257.214 | -257.214   | -257.214 | -257.214   | -257.214 | -257.214   | -257.214 | -257.214   | -257.214 | -5.144.270 |
| 15   | TOTAL Costos / Año   |            | -1.262.301 | -473.514 | -257.214 | -478.332 | -257.214 | -257.214 | -478.332 | -569.439 | -257.214 | -478.332 | -257.214 | -478.332   | -257.214 | -478.332   | -257.214 | -478.332   | -257.214 | -478.332   | -257.214 | -478.332   | -257.214 | -9.975.172 |

Nota: Para efectos de visualización, la tabla fue recortada entre los años 8 y 18.

Para mayor detalle en cuanto a los estudios de preinversión, se solicita dirigirse al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Área de Inversiones. Respecto al tema de costos de rellenos sanitarios y de recolección, consultar el Manual de estimación diferenciada de costos en GIRS elaborado por CYMA<sup>26</sup>.

Una vez determinado los costos y la factibilidad técnico-económica de los proyectos, existen diferentes alternativas de financiamiento, tales como préstamo, fondos no reembolsables, subvenciones, entre otros (ver también apartado 4.11.3).

### B 5.2 Financiamiento inicial de la mancomunidad

Dependiendo de la cantidad y magnitud de los proyectos de GIRS que la mancomunidad pretenda emprender, es recomendable contar por lo menos con oficinas propias, un vehículo de transporte, personal administrativo y técnico calificado. Lo anterior involucra esencialmente gastos de operación mensuales fijos, como por ejemplo pago de alquiler, crédito o leasing, personal, combustible,

teléfono, electricidad, compra de insumos, entre otros. Cabe aclarar que por economía de escala, estos gastos serán menores que la suma de los gastos requeridos para implementar oficinas en cada uno de los municipios de la mancomunidad, cuando los municipios no cuentan con espacios disponibles. Es decir, la mancomunidad no genera costos adicionales a los requeridos para cumplir con la legislación de GIRS vigente.

El financiamiento de la mancomunidad podría efectuarse inicialmente, para echar a andar su organización, por medio de cuotas ordinarias y extraordinarias de las municipalidades asociadas, y más adelante a través de la recaudación por sus servicios de GIRS prestados.

Para determinar dichas cuotas, las que deben indicarse en los estatutos, se recomienda hacer un **presupuesto detallado** de todos los costos de inversión y operación esperados, incluido los costos asociados a los proyectos mancomunados de GIRS y un monto de reserva, y proyectarlos con un **flujo de caja**, inicialmente a lo menos a un año.

26 Artículo 17 de la Ley Reguladora de la Actividad de las Sociedades Públicas de Economía Mixta (SPEM) (No. 8828 de 29 de abril del 2010).

Las cuotas pueden definirse como **porcentajes iguales**, donde cada municipalidad aporta el mismo tanto por ciento sobre su presupuesto municipal o sobre transferencias específicas a municipalidades, o como **cuotas iguales**, donde cada municipalidad aporta regularmente su parte o porción fija proporcional, por ejemplo de acuerdo al tamaño y actividad comercial de cada cantón (población, extensión, industrias). También pueden fijarse cuotas variables de acuerdo a la cantidad de residuos generados por cantón.

Sería de esperar que la mancomunidad y sus proyectos de GIRS estarían autofinanciándose en uno o dos años más, siempre y cuando se implemente un adecuado modelo tarifario.<sup>27</sup>

De acuerdo al Artículo 8 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos, las municipalidades están facultadas para “Fijar las tasas para los servicios de manejo de residuos (. . .) garantizando su autofinanciamiento”. Es decir, es factible incorporar los costos propios de la mancomunidad en las tarifas y además prever provisiones futuras, por ejemplo para financiar el cierre técnico de un relleno sanitario o para comprar nuevos camiones recolectores en unos años más.

**Garantizar el Autofinanciamiento**

Es factible que la mancomunidad y todos sus proyectos se autofinancien, para lo cual se debe implementar un adecuado sistema tarifario. Es importante recalcar que la gestión de residuos sólidos corresponde a un servicio público, que debe ser financiado por sus usuarios, igual como se hace para el agua potable, la electricidad y el gas.

**B 5.3 Mecanismos de financiamiento**

Existen diferentes tipos de mecanismos que la mancomunidad podría utilizar para financiarse, tales como:

**Deuda o préstamo:** Son recursos financieros repagables para poder apalancar la compra de activos o inyectar capital de trabajo.

La estructura de la deuda puede ser de corto (menos de un año son préstamos a corto plazo) o largo plazo (mayor a un año), un interés fijo o variable y garantías suficientes para garantizar la recuperación de los fondos concedidos. La mancomunidad, aún ya formada y en operación, enfrenta el reto de acceder a un préstamo; obstáculos típicos son una situación financiera limitada, no contar con garantías requeridas o inclusive no poder demostrar el funcionamiento regular de la nueva organización.

- **Capital Semilla:** Es un financiamiento inicial (fondos que no deben ser devueltos), para la creación de una empresa o para permitir el despegue y/o la consolidación de una actividad empresarial existente. Una vez que el proyecto está instalado y funcionando, se puede recurrir a otras líneas de financiamiento para hacer crecer el negocio.
- **Fondos no reembolsables:** Similar al Capital Semilla, algunos entes podrían poner a disposición fondos, usualmente concursables, no reembolsables, para diferentes actividades/fases de un proyecto.
- **Fondos blandos o subvenciones:** Son mecanismos muy útiles que pueden ayudar a las mancomunidades a abordar aspectos específicos de su desarrollo empresarial, especialmente en las primeras etapas del proyecto, aun cuando no han logrado generar los flujos de ingresos. Generalmente, estos fondos recibidos deben ser devueltos una vez que la actividad económica ha comenzado a dar réditos.
- **Fondos mezanine o deuda subordinada:** Este instrumento de financiamiento sirve para las Sociedades Públicas y la deuda resultante implicaría el derecho sobre sus acciones, por lo cual debe considerarse las reglas establecidas para las SPEM. El instrumento cuenta con la particularidad de tener un grado de exigibilidad menor al

<sup>27</sup> Ver “Manual para la definición de un modelo tarifario para la gestión municipal de residuos sólidos”, Programa CYMA (2011).

## Mecanismos de financiamiento

de los préstamos comunes. Estos fondos son a menudo una fuente de financiamiento más costosa para una empresa que otros tipos de deuda. El mayor costo de capital asociado a los Fondos Mezanine se debe al mayor riesgo que implican, pues en caso de incumplimiento, es menos probable que sea reembolsado en su totalidad ya que todas las obligaciones senior tienen prioridad. En compensación por el aumento del riesgo, los tenedores de deuda mezanine requieren un mayor retorno de su inversión que los prestamistas más

preferentes garantizadas o de otro tipo. En relación con las mancomunidades, algunos modelos financieros como los fondos Mezanine (o deuda subordinada) pueden subsanar deficiencias de financiamiento o de garantías.

La disponibilidad de los mecanismos de financiamiento y sus condiciones son dinámicas, por lo que deben ser verificadas por la mancomunidad en su momento. En la siguiente tabla se muestran ejemplos de mecanismos de financiamiento:

Tabla 11: Ejemplos de fuentes de financiamiento

| Organización   | Programa / Mecanismo   | Tipo de Mecanismo                        | Website  |
|--|--|--|--|
| <b>MIDEPLAN</b>  | Fondo de preinversión  | Préstamo Transferencias no reembolsables | <a href="http://www.mideplan.go.cr">www.mideplan.go.cr</a>             |
| <b>IFAM</b>  | Financiamiento municipal   | Préstamo                                 | <a href="http://www.ifam.go.cr">www.ifam.go.cr</a>                     |
| <b>Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)</b>             | Línea de crédito BN Comunidades  | Préstamo                                 | <a href="http://www.bnrcr.fi.cr">www.bnrcr.fi.cr</a>                   |
| <b>Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)</b>    | Línea de "Crédito Verde" para Instituciones Públicas y Organizaciones Sociales | Préstamo                                 | <a href="http://www.popularenlinea.fi.cr">www.popularenlinea.fi.cr</a> |
| <b>Corporación Interamericana de Inversiones (CII)</b> | Préstamo directo   | Préstamo                                 | <a href="http://www.iic.int">www.iic.int</a>                           |
|  | Inversión directas de capital o cuasicapital                                   | Capital semilla                          |  |
|  | Cofinanciamiento   | Capital semilla                          |  |

## B 6. Redacción y formalización de los estatutos

Las municipalidades que se integran en una mancomunidad deben establecer sus relaciones en estatutos aprobados por las partes, regulando los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deben ser aportadas. Una vez redactados, estos estatutos requieren la aprobación de cada Concejo Municipal, la cual se obtendrá mediante votación calificada de dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, de acuerdo al artículo 11 del Código Municipal.

Posteriormente, y para que estos convenios tengan fuerza de ley entre las partes, deben publicarse en La Gaceta mediante un extracto de los términos de los estatutos y el nombramiento de los representantes, y su debida inscripción en el registro público en el caso de las sociedades anónimas.

Para todo este proceso y específicamente para la redacción de los estatutos, se aconseja incorporar un abogado especializado en el tema y revisar detalladamente la legislación aplicable al modelo organizacional seleccionado.

Para evitar conflictos entre los participantes, los estatutos deberían considerar:

- La estructura organizacional bajo la cual se guiarán.
- La representatividad que cada uno de los miembros tendrá en la mancomunidad.
- El mecanismo de toma de decisiones y si existirán diferentes rangos dependiendo de la decisión a tomar.
- El fin para el cual se está creando la mancomunidad y los objetivos que busca.
- Las reglas para la incorporación o separación de municipalidades de la mancomunidad.
- Los recursos necesarios para el funcionamiento, administración y ejecución de proyectos de parte de la mancomunidad.
- El financiamiento, como el capital semilla para iniciar con la mancomunidad, los aportes de cada socio, entre otros.
- En la tabla a continuación, se presentan los contenidos mínimos recomendables para los estatutos.

Tabla 12: Contenidos mínimos recomendables para los estatutos<sup>28</sup>

**Disposiciones Generales:**

- **Denominación y Domicilio legal:** Nombre de la mancomunidad, datos de cada uno de sus miembros y domicilio legal.
- **Personería Jurídica y Naturaleza:** Se debe indicar la base legal de la mancomunidad, Ley y artículos bajo la que se ampara su constitución.
- **Duración:** La duración de la mancomunidad se establece según la naturaleza del objetivo. Si se trata de un objetivo específico, la consecución del mismo determina la duración de la mancomunidad. Si es un objetivo más general, la duración podrá ser indefinida.
- **Objetivos de la organización:** Deben establecerse los objetivos de carácter general y los específicos.

**Régimen Orgánico:**

Debe quedar establecida y desarrollada la conformación de la estructura orgánica de la mancomunidad. Deben quedar definidos los órganos de gobierno, los órganos de gestión y los órganos consultivos; de igual forma la composición de los mismos y sus atribuciones.

Además, debe establecer las funciones, forma de selección, obligaciones y derechos de cada uno de los cargos que se detallan en la estructura orgánica. En los órganos técnicos se debe establecer el sistema de selección del personal.

Así mismo debe quedar definido quién ostenta la representación legal de la mancomunidad.

**Régimen Jurídico:**

En los estatutos se puede indicar que en todo lo que no apliquen éstos, se aplicará el Código Municipal, o en el caso de las sociedades anónimas, el Código de Comercio o la Ley de las SPEM.

**Régimen Económico:**

- **Recursos Económicos:** Relatar las posibles fuentes de recursos económicos de la mancomunidad.
- **Aporte de Capital:** Indicar el aporte de capital de cada municipalidad a la mancomunidad y su forma de pago.  
El financiamiento inicial podría efectuarse por medio de cuotas ordinarias y extraordinarias de las municipalidades mancomunadas para echar andar su organización, y más adelante a través de la recaudación por sus servicios de GIRS prestados.  
Las cuotas podrían definirse como porcentajes iguales, donde cada municipalidad aporta el mismo tanto por ciento sobre su presupuesto municipal o sobre transferencias específicas a municipalidades, o como cuotas iguales, donde cada municipalidad aporta regularmente su parte o porción fija proporcional, por ejemplo de acuerdo al tamaño y actividad comercial de cada cantón (población, extensión, industrias) y/o basado en la cantidad de residuos generados.  
Finalmente, los estatutos deben establecer las sanciones por el no cumplimiento o el retraso en el pago.
- **Criterios de Participación:** Indicar la forma en que será repartido el monto de la participación en los gastos generales de la mancomunidad.
- **Presupuesto:** Establecer todo lo relacionado con el presupuesto de la mancomunidad y con su manejo. Puede hacerse referencia a las normas vigentes en materia presupuestaria del Código Municipal.
- **Régimen de rentas y gastos:** Sobre el uso de los ingresos y los gastos de la mancomunidad.
- **Contabilidad y Rendición de Cuentas:** Todo lo relacionado con la forma de llevar las cuentas y la contabilidad, así como los informes, su presentación y responsabilidad.
- **Aportaciones de los municipios asociados y usuarios:** Los periodos de pago, las sanciones, la suspensión de servicios por falta de pago, la coordinación, compromiso relacionados con las cuotas ordinarias y extraordinarias que hubieran sido aprobadas.

<sup>28</sup> Fuente base (contenido modificado): DEMUCA, 2007. *Las Federaciones de Municipalidades en Costa Rica*.

**Calidad de los socios y distinciones especiales:**

Debe definirse los derechos y obligaciones de cada uno de los socios activos. Así mismo se debe plasmar la forma de ingreso de los nuevos socios a la mancomunidad.

En caso de las SPEM, se debe considerar también el caso del ingreso de los socios privados, cual es el porcentaje máximo que tendrán y si son más de dos socios como se distribuirá su participación en el capital accionario.

**Modificación de los estatutos:**

- Se debe indicar los procedimientos para la ampliación y/o modificación de los estatutos.

**Disolución, liquidación y separación de municipios:**

- Se debe estipular la forma de disolución de la organización y el mecanismo que se aplicaría en ese caso para el reparto del patrimonio de la mancomunidad. Además, debe establecer el proceso de separación de una municipalidad, dejando claro que las responsabilidades que ésta hubiera asumido deben ser liquidadas antes de la separación, de tal forma que se garanticen aspectos de sostenibilidad de la propia institución.
- Se recomienda que la separación no pueda originarse sólo por la voluntad de un alcalde, sino que deba basarse en una decisión del Concejo, tomada de la misma forma que se hizo para formar parte de la mancomunidad, por lo tanto debe equivaler a dos tercios del total de los miembros que integran los respectivos Concejos Municipales de la o las municipalidades.

Aparte del contenido de la tabla anterior, se debe revisar los requisitos de la legislación vigente asociada a la personería jurídica seleccionada. Además, sería conveniente considerar los siguientes aspectos que podrían establecerse en los estatutos o alternativamente y en mayor detalle en un reglamento interno de la mancomunidad:

- **Detalles del financiamiento:** Podría pensarse en un menor aporte de recursos por parte del municipio que obtenga ciertas desventajas en la mancomunidad, por ejemplo para el cantón que albergue un relleno sanitario mancomunado y por el cual pasen todos los camiones recolectores de los otros cantones. No obstante, ese municipio ya tendría la ventaja

de ahorrarse costos por el menor trayecto de transporte hacia el relleno. Cada municipio debe presentar sus apreciaciones y pretensiones, con el fin de superar la actitud “NIMBY - Not In My Backyard” (“No en mi patio”).

- **Concesión:** En caso de que se vaya a operar por medio de la figura de la concesión, se debe establecer las condiciones y el papel de la mancomunidad en el seguimiento y control del concesionario y el cumplimiento del contrato.
- **Manuales:** Se podrían crear manuales específicos como por ejemplo de recursos humanos, de procedimientos administrativos, de gestión integral de residuos, etc.

### B 7. Consideraciones relacionadas con la etapa de operaciones

A continuación, se indican algunas consideraciones relacionadas con la etapa de operación de la mancomunidad y que son importantes a tomar en cuenta durante el proceso de su conformación.

Importante en este contexto son el modelo organizacional y la persona jurídica escogidos y los estatutos desarrollados, dado que establecen las principales reglas administrativas y las responsabilidades de los actores de la mancomunidad. Éstos también definen otros aspectos operativos, como los controles internos y auditorías, además de las sanciones que deben aplicarse en caso de incumplimiento de obligaciones por parte de alguno de los municipios. Es decir, ya durante el desarrollo de los estatutos se debe tener claridad acerca de los proyectos mancomunados de GIRS y del cómo se van a administrar y operar.

#### B 7.1 Administración, subcontratación y concesión

De antemano, es decir durante la selección del modelo organizacional y el desarrollo de los estatutos, se debe evaluar la posibilidad de subcontratar o concesionar a empresas privadas algunos de los servicios, dado que esta alternativa involucraría otra forma de administración de la mancomunidad, que se orienta a la vigilancia o monitoreo del buen funcionamiento de los servicios encomendados.

En este caso, se debería establecer cláusulas en los respectivos contratos, que exigen el cumplimiento de la legislación ambiental y laboral, así como potenciales multas/sanciones por incumplimientos –tanto en aspectos de legislación como de entrega de productos– con el fin de salvaguardar los intereses y reputación de la mancomunidad. También aplicarían mecanismos tales como solicitar garantías de participación y/o cumplimiento

pueden ser útiles para estos fines, las cuales serán aplicables según el monto de la contratación tal como se establece en la Ley de Contratación Administrativa.

#### B 7.2 Gestión financiera

Antes del inicio de operaciones, se debe haber definido la forma de financiamiento inicial de la mancomunidad en los estatutos, a lo menos en términos generales, por ejemplo si es por mecanismos de cuotas y/o con financiamiento externo (ver sección 4.5), hasta que se logre el autofinanciamiento de que los proyectos planteados.

Aunado a contar con una apropiada definición de tarifas, es importante que la mancomunidad defina de antemano sus políticas de cobro y pago, de modo que evite problemas por falta de liquidez.

El control de los costos de operación, flujo de caja, seguimiento a razones financieras, estados contables de la organización, y en general, la gestión financiera de la mancomunidad es primordial para salvaguardar los intereses de los socios y asegurar la oportuna toma de decisiones.

#### B 7.3 Mecanismos de monitoreo

Los planes de acción que se definan en la estrategia de la mancomunidad (ver 4.2. Elaboración del Plan Estratégico), deben contemplar mecanismos de monitoreo basado en metas e indicadores, que ayuden a seguir la pista de sus éxitos, lograr credibilidad y motivar a sus colaboradores a mantener un buen ritmo de trabajo. Además, en el caso de una mancomunidad, la divulgación de los logros asociativos en GIRS le servirá para mantener el respaldo de las municipalidades miembros y sus respectivas comunidades. De este modo, la información que se recolecte permitirá evaluar el trabajo de la mancomunidad en términos de sus productos, resultados o impactos (definidos en el plan estratégico y los planes de acción de la mancomunidad).

En la siguiente tabla se muestra un ejemplo de plantilla que se puede utilizar para el monitoreo de las metas:

Tabla 13: Ejemplo de plantilla para el monitoreo de metas

| Meta  | Indicador (Unidad de medida)   | Frecuencia de medición | Medios de verificación   | Resultados |   |   |
|---|--|------------------------|--|------------|---|---|
| 1. Posterior a la implementación del PMGIRS se ha desarrollado un proyecto para el tratamiento de los residuos orgánicos, que representa 40% del total de los residuos orgánicos generados en el cantón | 1.1 Toneladas mensuales de residuos orgánicos del cantón que reciben algún tipo de tratamiento para su aprovechamiento                         | Mensual                | Registro de toneladas anuales de residuos orgánicos del cantón que reciben algún tipo de tratamiento para su recuperación                        | Mes        | Toneladas mensuales de residuos orgánicos del cantón que reciben algún tipo de tratamiento para su recuperación | Toneladas anuales de residuos sólidos que se disponen de manera inapropiada |
|   |  |                        |  | Enero      |   |   |
|   |  |                        |  | Febrero    |   |   |
|   |  |                        |  | Marzo      |   |   |
|   |  |                        |  | Abril      |   |   |
|   |  |                        |  | Mayo       |   |   |
|   |  |                        |  | Junio      |   |   |
|   |  |                        |  | Julio      |   |   |
|   |  |                        |  | Agosto     |   |   |
|   |  |                        |  | Setiembre  |   |   |
|   |  |                        |  | Octubre    |   |   |
|   |  |                        |  | Noviembre  |   |   |
|   |  |                        |  |            |   |   |
|   | 1.2 Cantidad de grupos, empresas del sector privado, involucraasociaciones en el o los proyectos para el tratamiento de los residuos orgánicos | Anual                  | Registro de cada proyecto que recopile información sobre los actores involucrados en los proyectos para el tratamiento de los residuos orgánicos |            |   |   |
| 2. Se disminuyó en un 10% el total de residuos que se disponen en botaderos ilegales de acuerdo con el año anterior   | 2.1 Toneladas de residuos sólidos que se disponen de manera inapropiada (en botaderos)   | Mensual                | Registros municipales o del Ministerio de Salud de botaderos ilegales en el cantón   |            |   |   |
|   | 2.2 Cantidad de botaderos ilegales en el cantón  | Anual                  |  |            |   |   |

Fuente: Programa CYMA (2010), Propuesta de indicadores para dar seguimiento y monitorear el nivel de implementación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos del sector municipal.

# BIBLIOGRAFÍA

Documentos consultados

Marco Jurídico consultado



## Documentos consultados

**Cartay Gilly, R (2003).** Diseño de un plan de participación ciudadana en la definición de prioridades presupuestarias.

Municipio Antonio José de Sucre. Estado Barinas. Consultado en: <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco1/planparticiuda.htm><http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco1/planparticiuda.htm>

**CEPAL,** Proyecto de Gestión Urbana en Ciudades Intermedias de America Latina y el Caribe. Tomado de: <http://www.eclac.org/dmaah/gucif/defcon.htm><http://www.eclac.org/dmaah/gucif/defcon.htm>

**Contraloría General de la República (2008).** Guía para la elaboración del Plan Operativo anual (POA) para las municipalidades y otras entidades de carácter municipal

**Contraloría General de la República (2009).**

Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local.

**FEMETROM, 2004.** Acta Constitutiva de la Federación Metropolitana de Municipalidades de San José. San José, Costa Rica

**FOMUDE, 2006.** Estrategia: Gerencia y Liderazgo, Costa Rica.

**FOMUDE, 2006.** Estudio Actuarial de las Federaciones de Municipalidades de Costa Rica: Diagnóstico de las Federaciones, Costa Rica.

**FOMUDE, 2006.** Estudio Actuarial de las Federaciones de Municipalidades de Costa Rica: Propuesta de Estrategia para fortalecer las Federaciones Municipales de Costa Rica, Costa Rica.

**FOMUDE, 2006.** Guía para conocer el rol de las Federaciones Municipales, Costa Rica.

**FOMUDE,** Experiencias exitosas en Federaciones Municipales: Guía resumen, Julio 2006

**Fundación Arias para la paz y el progreso humano (2004);** Proceso presupuestario municipal y participación ciudadana en Costa Rica.

**Gobierno de Chile, MIDEPLAN,** sin fecha. Requisitos de Información para Proyectos.

**González Marregot, M. (2005).** La participación ciudadana como paradigma de gobierno. Consultado en: <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/2390287.asp>, Consultado en: <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/2390287.asp>

**GTZ, 2000.** Cooperación Intermunicipal para la prestación de servicios urbanos. Costa Rica.

<http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/USI/normativa/2009/Proyecto/PROYECTO-17273.doc>

<http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/USI/normativa/2009/Proyecto/PROYECTO-17273.doc>

**IFAM, sin fecha.** Fundamento Jurídico para la creación de empresas por una Federación o Municipalidad. Costa Rica.

**Jorge Mora Portuguese y Seidy Salas Víquez, 2007.**

Participación de la sociedad civil en los procesos de EIA en Centroamérica. San José, Costa Rica.

**Krissia Morris Gray,** La Prensa Libre "Cierre técnico del relleno de Río Azul le costará al Estado €2.530 millones" Consultado en: <http://www.prensalibre.co.cr/2008/abril/30/nacionales01.php><http://www.prensalibre.co.cr/2008/abril/30/nacionales01.php>

**Mora Chinchilla, R y otros.** Reseña Histórica del relleno de Río Azul. Consultado en: [www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/82\\_2/resena.pdf](http://www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/82_2/resena.pdf)  
[www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/82\\_2/resena.pdf](http://www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/82_2/resena.pdf)

**Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, WOLA (2002),**

Manual básico para la incidencia política.

**Población de los cantones de Costa Rica**, tomado de: [http://es.wikipedia.org/wiki/Poblaci%C3%B3n\\_de\\_los\\_cantones\\_de\\_Costa\\_Rica](http://es.wikipedia.org/wiki/Poblaci%C3%B3n_de_los_cantones_de_Costa_Rica)  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Poblaci%C3%B3n\\_de\\_los\\_cantones\\_de\\_Costa\\_Rica](http://es.wikipedia.org/wiki/Poblaci%C3%B3n_de_los_cantones_de_Costa_Rica)

**Programa CYMA (2008)**, Manual para la Elaboración de Planes Municipales de Gestión Integral de Residuos. (PMGIRS) 1 Ed. San José, Costa Rica.

**Programa CYMA (2010)**, Propuesta de indicadores para dar seguimiento y monitorear el nivel de implementación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos del sector municipal.

**Programa CYMA (2011)**, Manual para la definición de un modelo tarifario para la gestión municipal de residuos sólidos.

**Programa de Municipios Democráticos (2006)**. USAID Guatemala. Guía para la conformación y Sostenibilidad de Mancomunidades de Municipios en Guatemala.

**Proyecto Desarrollo Local y Comunal, PRODELO (2009)** Liderazgo y manejo de conflictos, Guía didáctica.

**Reseña histórica del relleno sanitario de Río Azul:**  
[www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/82\\_2/resena.pdf](http://www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/82_2/resena.pdf)  
[www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/82\\_2/resena.pdf](http://www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/82_2/resena.pdf)

**Schaltegger & Petersen & CSM, 2008.** Gestión Sostenible e Interés Político. Inwent, Alemania.

**Secretaría Nacional del Perú. (2010)** Manual para la conformación de Mancomunidades Municipales. Segunda Edición, Perú.

**Silvia Bolos Jacob (2009)** La participación ciudadana; Determinante para el desarrollo social.  
[www.una.ac.cr/redibec-cisda/ponencias/Retos/Katthya.pdf](http://www.una.ac.cr/redibec-cisda/ponencias/Retos/Katthya.pdf)

**Silvia Bolos Jacob (2009)** La participación ciudadana; Determinante para el desarrollo social.  
[www.una.ac.cr/redibec-cisda/ponencias/Retos/Katthya.pdf](http://www.una.ac.cr/redibec-cisda/ponencias/Retos/Katthya.pdf)

## **Marco Jurídico consultado**

**Código de Comercio**

**Código Municipal (Ley No. 7794 de 27 de abril de 1998 y sus reformas)**

**Constitución Política de Costa Rica  
Directriz DRPJ 005-2010 del Registro Nacional**

**Ley No. 3284 del 30 de abril del 1964  
Ley Orgánica de la Contraloría General de la  
República (No. 7428)**

**Ley para la Gestión Integral de Residuos (No. 8839 de  
24 de junio de 2010)**

**Ley Reguladora de la Actividad de las Sociedades  
Públicas de Economía Mixta (SPEM) (No. 8828 de 29  
de abril del 2010)**

**Procuraduría General de la República, Dictamen N°  
042, del 3 de marzo de 2000**

**Procuraduría General de la República, Dictamen N°  
331-2001**

**Procuraduría General de la Republica, Dictamen N°  
C-243-2002 de 19 de setiembre del 2002**

**Procuraduría General de la República, Dictamen N°  
C-298-2008, del 1 de septiembre de 2008**

**Procuraduría General de la República, OJ-128-2004  
del 19 de octubre del 2004**

## ANEXO: FICHAS DE EXPERIENCIAS DE MANCOMUNIDADES EN GIRS

- Caso 1 : Ecotecnología de la Altura S.A., Costa Rica
- Caso 2: COCIM, Costa Rica
- Caso 3: FEDEMUR, Costa Rica
- Caso 4: Programa de Manejo Integral de Residuos Sólidos Domiciliarios a nivel nacional, SUBDERE – Chile
- Caso 5: Programa de Manejo Sustentable de Residuos Sólidos en las Regiones de Los Lagos y Los Ríos - Chile
- Caso 6: Relleno Sanitario Colihues La Yesca - Chile
- Caso 7: Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sureste - México



## Caso 1: Ecotecnología de la Altura S.A., Costa Rica

**País:** Costa Rica

**Región:** Guanacaste

**Forma jurídica:** Empresa pública de capital mixto

**Gobiernos locales participantes:**

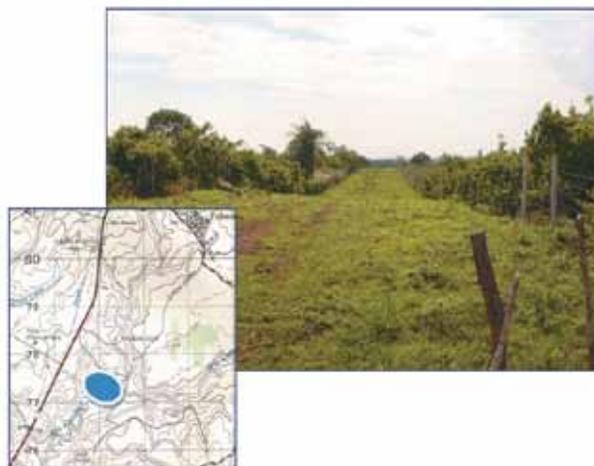
Cañas, Abangares, Bagaces y Tilarán

**Población (año 2010):** 86.070 habitantes

**Superficie:** 3.270 km<sup>2</sup>

**Cantidades de residuos manejados:**  
39 ton/día

**Estatus actual:** vigente, pero sin operar



*Entrada al terreno del proyecto relleno sanitario mancomunado en Guanacaste  
Fuente Foto: Andreas Elmenhorst*

### Objetivo y beneficios buscados

El objetivo general de la iniciativa es trabajar en conjunto para solucionar el problema de la disposición final de residuos sólidos en los 4 cantones.

**Los principales beneficios esperados son:**

- Contar con un relleno sanitario en conjunto que les resuelva el problema y a la vez pueda ser rentable o al menos manejable, con un costo que pueda ser pagado por las municipalidades

### Forma de organización y proceso vivido

La forma de organización corresponde a una sociedad de economía mixta, Eco-tecnologías de la Altura S.A., que es la primera de este tipo en el país. Si bien está legalmente constituida, no está funcionando como tal, dado que le falta incorporar una empresa privada, además no cuenta con capital ni con personal dedicado.

**Historial:**

- El 2000, se inicia la búsqueda de terrenos para un nuevo relleno sanitario de Cañas, después de haber iniciado con el cierre del Botadero del Casco Central de Cañas, que ya tenía 25 años de operar. Temporalmente se logró disponer los residuos en un sitio a 7 km del centro del cantón, pero poco después el Ministerio de Salud ordenó su cierre técnico.
- Al quedar sin opción para el relleno sanitario, Cañas y las municipalidades vecinas vieron la necesidad de unirse para lograr ese objetivo. Asesoradas por IFAM, en el 2002 se constituye la "Sociedad Anónima Ecotecnologías de la Altura", como la primera sociedad de economía mixta en el país.
- Posteriormente, mediante un préstamo del IFAM, se compra un terreno a nombre de la Municipalidad de Cañas.

- En 2007, el Grupo Fundación Avina contrata a la Empresa ECOTEC S.A. para los Estudios de Impacto Ambiental con consulta pública amplia.
- En 2008 la SETENA da la viabilidad ambiental y fija la garantía ambiental por \$67.000.00 a nombre de Ecotecnología.
- Al iniciar el proceso de búsqueda de fondos para la construcción del proyecto, se dan cuenta de la necesidad de que se realice un estudio de factibilidad técnica y económica para el relleno sanitario.
- En 2010 CYMA logra apoyarlos con el estudio de factibilidad técnico-económica para el proyecto, concluyendo que el proyecto es técnica, social y ambientalmente viable, pero a un costo o tarifa comparablemente elevado, recomendándose incorporar más cantones en el proyecto o alternativamente llevar los residuos mediante una estación de transferencia a unos de los proyectos de rellenos sanitarios regionales que actualmente se están implementándose.

### Lecciones aprendidas

#### Los principales dificultades del proyecto correspondían/ corresponden a:

- La empresa pública mixta no cuenta con capital de trabajo ni personal dedicado a las tareas pendientes para materializar el proyecto.
- No han encontrado una empresa privada con interés de incorporarse en la empresa pública mixta.
- No se ha definido el aporte financiero de cada municipio para echar andar la empresa mixta ni para el proyecto del relleno.
- No cuentan con un plan o programa de actividades.
- No cuentan con un profesional calificado que les pudiera guiar hacia la implementación del proyecto.
- No tienen los recursos y no saben cómo financiar la construcción del relleno sanitario.
- Se ha detectado incoherencias del proyecto, requiriéndose una re-ingeniería del proyecto, basada en las exigencias del EsIA y el reciente estudio de caracterización de los residuos sólidos. Además, hay otros trámites pendientes, que no saben cómo resolver sin apoyo.
- Dado lo anterior, han tenido que solicitar la suspensión de la viabilidad ambiental del proyecto.
- Como no son un ente municipal propiamente dicho, no pueden solicitar préstamos en el IFAM. Para ello deberán hacerlo a nombre de una de las municipalidades o de la Federación.

#### Los principales logros eran/son:

- Cuentan con una fuerte voluntad política para organizarse.
- Constituyen la primera empresa pública de economía mixta del país, aunque no logran concretar todavía la participación de un privado.
- Adquieren un terreno para el emplazamiento de un relleno sanitario.
- Desarrollan el proyecto de ingeniería del relleno sanitario mancomunado.
- Desarrollan y aprueban el EsIA respectivo.
- Con apoyo de CYMA, se elabora un estudio de factibilidad técnico-económica para el proyecto.

### Fuentes

*Entrevistas con representantes de Ecotecnologías de la Altura S.A., Agosto, 2010: Kattia Solano, Leidi Rodríguez, Katerine Obando, Rodolfo Sanchez y Luis Angel Rojas.*

## Caso 2: COCIM, Costa Rica

**País:** Costa Rica

**Región:** Central

**Forma jurídica:** Convenio Cooperativo Intermunicipal

**Gobiernos locales participantes:**

Alajuelita, La Unión, Curridabat, Vásquez de Coronado, Montes de Oca, Desamparados, Moravia, Escazú, San José, Goicoechea y Tibás.

**Población beneficiada:** 1.113.030 habitantes (año 2001)

**Superficie:** 584.98 km<sup>2</sup>

Cantidades de residuos manejados: 700 ton / día (estimación)

**Estatus actual:** vigente, pero inactivo



### Objetivo y beneficios buscados

- El objetivo general de la Convenio Cooperativo Intermunicipal (COCIM) era buscar una solución conjunta al tratamiento de los desechos sólidos. COCIM contaba con cédula de persona jurídica N° 3-007-116747.
- Los principales beneficios esperados eran:
- Contar con asesoría técnica, asistencia financiera y administrativa para la realización de los proyectos, que deben ser presentados a las instituciones competentes para su conocimiento y evaluación.
- Propiciar el pago de los municipios que se encuentren en mora con el relleno sanitario de Río Azul.

### Forma de organización y proceso vivido

- Pese a que COCIM está formalmente vigente, no opera desde el 2001, debido a que la labor realizada por el convenio fue asumida por una nueva estructura mancomunada conocida como FEDEMUR, la cual pese a estar constituida sólo por dos municipios, brindó servicios a 14 municipalidades del área metropolitana (ver Ficha de Experiencia).
- La forma jurídica de COCIM inicia como un convenio solamente, posteriormente adquiere personería jurídica.

### Historial:

- COCIM nace el año 1972, tras la firma del primer Convenio Cooperativo Intermunicipal del Área Metropolitana para la solución conjunta del tratamiento de los desechos sólidos.
- 1973 se inicia el depósito de desechos sólidos en el botadero de Río Azul. Debido a que COCIM carecía de personería jurídica, la Municipalidad de San José asumió su administración.

- En 1978 se instala la planta de pesaje de camiones, la cual brinda la oportunidad de controlar la cantidad de desechos que ingresan al relleno y se inicia el cobro por tonelada métrica tratada.
- En 1993 la Municipalidad de San José deja de ser la administradora del relleno. COCIM mediante licitación contrata a la empresa puertorriqueña Casas Constricción para esta labor, pero pocos meses después, vía decreto, el presidente de entonces otorga la administración a las comunidades de Río Azul, Curridabat y Tirrasés.
- En 1994 se forma la Fundación Río Azul, la que contrata a la empresa Trávica para que opere el relleno. Pero poco después, la CNE y el Ministerio de Salud deben asumir la administración, dado que COCIM no es capaz de cumplir con la tarea. A partir de ese momento se pone en ejecución el plan para el cierre técnico, aunque no logra concretarse y se extiende por dos años más la vida útil del relleno, mientras se consiguen los recursos y se puede poner a funcionar un nuevo relleno.
- A partir de 1996 cuando por un voto de la sala cuarta en respuesta a un recurso de amparo de un vecino manda a cerrar definitivamente el relleno, aunque no se tenga otra solución, se inician aceleradamente labores de cierre sin diseños y mal concebidas, sin que del todo se dejen de recibir residuos de algunas municipalidades. En 1997 hay otra manifestación de vecinos contra la extracción de tierra para cobertura de un terreno en la zona de reserva la Carpintera, donde se tenía viabilidad de la SETENA para la extracción.
- En 1999 se vuelve a firmar un traspaso del relleno del Ministerio de Salud a las Alcaldías de La Unión y Curridabat por 5 años por orden de la Sala Constitucional, y es cuando la federación FEDMUR asume el control.
- En el 2009 se autoriza al Convenio Cooperativo Intermunicipal "COCIM", con cédula de persona jurídica N° 3-007-116747, para que done al Estado para efectos de que el Ministerio de Salud realice obras de cierre técnico de lo que fue el Relleno Sanitario de Río Azul, un bien inmueble de su propiedad, finca inscrita en el Registro Público de la Propiedad.

**Lecciones aprendidas**

| <p><b>Los principales dificultades del proyecto correspondían/ corresponden a:</b></p>   | <p><b>Los principales logros eran/son:</b></p>  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Al inicio no contaban con personería jurídica, lo que no les permitía ejecutar directamente los proyectos.</li> <li>• Faltaba protagonismo en la toma de decisiones.</li> <li>• Cambiaban cada rato los actores administradores del relleno.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se logra a mancomunar 10 municipalidades del área metropolitana</li> <li>• Se implementa un sistema de pesaje y de cobranza para el servicio de disposición final</li> <li>• Basado en recursos de amparo, se inicia un proceso de toma de conciencia de que un botadero requiere de más medidas que simplemente botar los desechos al cielo abierto.</li> </ul> |

- No se contaba con recursos para ejecutar el cierre técnico ni para un relleno nuevo.
- En la tarifa no se consideró los costos para dichas tareas.
- El botadero no fue construido ni operado adecuadamente, por lo que impacta hasta hoy día al medio ambiente.

- Lo anterior conlleva a un cambio organizacional, primero a una administración por parte del Ministerio de Salud y la Comisión Nacional de Emergencias, y posteriormente a la creación de una federación específica para la gestión de los residuos (FEDEMUR)

#### Fuentes

[www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/82\\_2/resena.pdf](http://www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/82_2/resena.pdf)

<http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/USI/normativa/2009/Proyecto/PROYECTO-17273.doc>

## Caso 3: FEDEMUR, Costa Rica

**País:** Costa Rica

**Región:** Central Este

**Forma jurídica:** Federación

**Gobiernos locales participantes:** Curridabat y La Unión (Federación) 14 Municipios (total beneficiados)

**Población:** 141.168 hab. (Federación, 2001)  
>1.200.000 hab. beneficiados

**Superficie:** 60,78 km<sup>2</sup> (Federación)  
Aprox. 600 km<sup>2</sup> (beneficiados)

**Cantidades de residuos manejados:**

Hasta 800 ton / día

**Estatus actual:** Disuelto



Fotos: Andreas Elmenhorst



Fuente Foto: FEDEMUR

## Objetivo y beneficios buscados

La Federación Municipal Regional del Este (FEDEMUR) surgió como producto de un convenio constitutivo suscrito entre la municipalidad de La Unión y la de Curridabat, con el objetivo de administrar el relleno sanitario de Río Azul, y propiciar la recolección y el manejo adecuado de desechos sólidos de las municipalidades asociadas.

**Los principales beneficios esperados eran:**

- Gestionar el tratamiento de los desechos y realizar el cierre técnico del relleno sanitario de Río Azul (proceso para ir disminuyendo paulatinamente los impactos negativos generados a través de los años (ver ficha de experiencia COCIM)),
- Resolver la condición ambiental del relleno, y
- Crear la infraestructura necesaria para la operación adecuada del relleno, cumpliendo con las condiciones ambientales óptimas.

## Forma de organización y proceso vivido

- FEDEMUR se constituyó por dos corporaciones municipales (Curridabat y La Unión), constitución que se realizó a través de la figura jurídica de 'Federación', la que está expresamente prevista y autorizada por el Código Municipal; utilizando para ello como patrimonio y recursos económicos iniciales los presupuestos extraordinarios que para ese fin fueron dispuestos y aprobados por las respectivas municipalidades asociadas y la Contraloría General de la República; su jurisdicción territorial la constituyen los cantones que componen cada municipalidad. Los estatutos de FEDEMUR fueron aprobados en la Asamblea General de delegados de la Municipalidad de Curridabat y de La Unión, celebrada el 29 de julio del 2000.
- Es un ente público regido por el Código Municipal, la Ley General de la Administración Pública y sus propios Estatutos, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas, y autonomía política, administrativa y financiera.

### **Historial:**

- De 1994 a 1998, la administración del botadero de basura a cielo abierto de Río Azul estaba a cargo del Ministerio de Salud y la Comisión Nacional de Emergencias. En este tiempo, el botadero atendía con serios problemas sanitarios.
- Durante 1998, las municipalidades de Curridabat y La Unión gestionan la administración, sustentados en que ese sitio estaba bajo jurisdicción territorial de ambos cantones. Producto de ello, en 1999 se firma el Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Salud y las municipalidades de La Unión y Curridabat para la Administración del Relleno Sanitario Río Azul. Con base en ello, se busca realizar una contratación temporal autorizada por la Contraloría General de la República a la empresa WPP Continental de Costa Rica S.A.
- En 2000, por tratarse de un proyecto novedoso en Costa Rica, se acordó la creación de una federación municipal que administrara el relleno; así nace FEDEMUR mediante decreto ejecutivo N° 29400-S.
- En 2001, se adjudica la contratación por el servicio de disposición y tratamiento final de desechos sólidos ordinarios a WPP.
- En 2002, la SETENA otorga la viabilidad ambiental al proyecto operativo y de cierre técnico, para una ejecución en 7 años.
- En 2005, al vencerse el convenio original y el contrato a la empresa, se debió hacer un nuevo Convenio de Cooperación para el Cierre Técnico y de Operación del Relleno Sanitario Río Azul, el cual fue suscrito por FEDEMUR, las municipalidades de Curridabat y La Unión y el Ministerio de Salud.
- En 2007, se niega seguir refrendando el convenio ante la posición del Ministerio de Salud de cerrar el relleno en julio de 2007; con esto FEDEMUR no deja de tener base jurídica para terminar de ejecutar el cierre del relleno, lo que implicó que FEDEMUR dejara de tener el derecho de uso del terreno y la potestad de administración.
- Posterior a ello, la Sala Constitucional establece que el cierre técnico debería hacerse con base en la contratación de especialistas en la materia y con los estudios pertinentes, para lo que ordenó a varias municipalidades liquidar sus deudas con FEDEMUR, amparados en que la CGR no podría autorizar ningún presupuesto de las municipalidades morosas si no venía la partida para honrar las deudas con FEDEMUR.

- En 2007, el Alcalde de Curridabat manifiesta que, luego de la liquidación de las operaciones del relleno sanitario y el finiquito de las cuentas de FEDEMUR, no se ahondarían otros temas dado que se apartarían de las funciones, fines y objetivos para lo que fue creada la federación. Por su parte, el Alcalde de La Unión indicó que en su Concejo no existía definición de actividades posteriores al vencimiento del convenio.
- Ya para 2008 se tienen pronunciamientos de la CGR que evidencian problemas presupuestarios y altos montos para honrar deudas, aunado a la poca recaudación que se tenía en el relleno.
- Ante estas realidades, en noviembre de 2008 las Municipalidades comunican la decisión de liquidar a la federación; así la Contraloría no aprueba el presupuesto ordinario de la federación para el 2009, lo que lleva a que en diciembre de 2008 la Dirección Ejecutiva declare el cierre de sus oficinas administrativas y en enero de 2009 se publica el acuerdo de disolución de FEDEMUR, pasando a los alcaldes la responsabilidad de liquidar los activos y pasivos de la federación entre ambas municipalidades.
- WPP demanda a FEDEMUR y a las municipalidades de La Unión y Curridabat por la restricción del contrato, proceso en el que se les condena al pago de más de 366 mil millones de colones
- La recuperación de los bienes de la federación y su repartición fue asunto de muchos conflictos y resoluciones, en los que estuvo involucrada la Contraloría General de la República como ente fiscalizador. Dichos fondos al final en su mayoría tuvieron que utilizarse para el pago de las deudas de FEDEMUR.
- Actualmente, la post operación está en manos del Ministerio de Salud, quien debe asumir el costo de cerca de ₡2.530 millones y será efectuada por la empresa WPP Continental.

### Lecciones aprendidas

#### Los principales dificultades del proyecto correspondían/ corresponden a:

- La Federación se creó para salvar un conflicto administrativo y sanitario que surgió por el inadecuado manejo del relleno, que venía arrastrándose de errores pasados que no fueron clarificados adecuadamente.
- No se contaba con una visión y misión clara para la Federación, aunque sí con objetivos claros
- En la tarifa no se consideró los costos para la post-operación del relleno sanitario.

#### Los principales logros eran/son:

- A pesar de estar constituida por solo dos municipios, la Federación llegó a brindar servicios a 14 municipalidades del área metropolitana.
- Logró dar el servicio de disposición final y tratamiento de residuos a cerca de 800 ton diarias de desechos, lo cual evidenció la importancia del servicio prestado en procura de la sostenibilidad ambiental y la salud pública de la zona más densamente poblada del país.
- Producto del volumen manejado, esta mancomunidad llegó a administrar un presupuesto cercano a los 900 millones de colones anuales.

|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• No se manejó correctamente el tema del cobro por los servicios, lo que ayudó a que a su cierre, las deudas fueran millonarias.</li> <li>• Desde que nace el proyecto, empieza con problemas de demandas de pagos pendientes por los servicios del relleno sanitario que asume.</li> <li>• El relleno sanitario sigue contaminado, por infiltración de lixiviados, emanación incontrolado de gas, y no hay suficientes recursos para sanearlo.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Logró demostrar una capacidad organizacional y de coordinación, integrando el sector privado (operación) y un gran número de municipalidades, además de aportar a organizar el sector informal (buzos).</li> <li>• Convirtió un botadero de basura en un verdadero relleno sanitario.</li> <li>• Estableció una planta para el tratamiento de los lixiviados, primera en su clase en su momento en el país.</li> <li>• Logró tramitar un proyecto de aprovechamiento de biogás con generación de electricidad de 3,5 MW, con CDM.</li> <li>• Se logró materializar un proyecto de cierre técnico del relleno de 1.200 millones de colones.</li> </ul> |
|---|--|

#### Fuentes

- FOMUDE, Experiencias exitosas en Federaciones Municipales: Guía resumen, Julio 2006
- Mora Chinchilla, R. y otros. Reseña Histórica del relleno de Río Azul. Consultado en: [www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/82\\_2/resena.pdf](http://www.reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/82_2/resena.pdf)
- [www.una.ac.cr/redibec-cisda/ponencias/Retos/Katthya.pdf](http://www.una.ac.cr/redibec-cisda/ponencias/Retos/Katthya.pdf)
- [www.youtube.com/watch?v=-pXX-D3ZC\\_s](http://www.youtube.com/watch?v=-pXX-D3ZC_s)
- Población de los cantones de Costa Rica, tomado de: [http://es.wikipedia.org/wiki/Poblaci%C3%B3n\\_de\\_los\\_cantones\\_de\\_Costa\\_Rica](http://es.wikipedia.org/wiki/Poblaci%C3%B3n_de_los_cantones_de_Costa_Rica)
- Krissia Morris Gray, La Prensa Libre "Cierre técnico del relleno de Río Azul le costará al Estado €2.530 millones" Consultado en: <http://www.prensalibre.co.cr/2008/abril/30/nacionales01.php>

### Caso 4: Programa de Manejo Integral de Residuos Sólidos Domiciliarios a nivel nacional, SUBDERE - Chile

**País:** Chile

**Región:** Todo el país

**Gobiernos locales participantes:** Los que postulan, favoreciendo sólo municipios asociados

**Población:** 17 millones de habitantes

**Plazo:** Inicio 2007, hasta agotar fondos

**Costo y Financiamiento:** US\$200 millones (US\$100 millones crédito BID y US\$100 millones del Gobierno)



*Fuente Imágenes: Página Web SUBDERE*

#### Objetivo y beneficios buscados

El objetivo fundamental del programa es proveer las soluciones para el manejo de residuos sólidos domiciliarios y asimilables, recolección, transporte y disposición final de éstos, minimizando los riesgos para la salud de la población y el medio ambiente, asegurando con ello la sustentabilidad y eficiencia del sector, a nivel nacional.

Opera a través de la Provisión Residuos Sólidos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), administrado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) que pone a disposición US\$200 millones (US\$100 millones financiados mediante crédito del BID y US\$100 millones por aporte local).

Financia la ejecución de iniciativas de inversión destinadas a la disposición final de residuos sólidos domiciliarios y asimilables, específicamente rellenos sanitarios y estaciones de transferencia, incluyendo los estudios requeridos, la construcción de las obras, la compra de terrenos, maquinarias y equipamiento, camiones de transporte y, eventualmente, camiones de recolección.

El programa también considera la puesta en norma de rellenos sanitarios existentes, planes de cierre de vertederos existentes, y en algunos casos programas para la minimización, reciclaje y reutilización de residuos.

El principal beneficio esperado es: Lograr la eliminación adecuada de residuos sólidos en rellenos sanitarios del 80% de la población de Chile.

## Antecedentes

Cabe aclarar que el programa es estatal y para el todo el país, y que favorece iniciativa de gobiernos locales mancomunados (= requisito).

- El programa se inició el año 2007, poniendo a disposición para ese año alrededor de \$US 18 millones, con aproximadamente \$US 8 millones para la Regiones de Los Lagos y Los Ríos (ver Ficha separado para ese proyecto concreto).
- Para 2008, se disponía de un marco de aproximadamente \$US 40 millones.
- Durante el año 2009 se aprobó proyectos de residuos sólidos (asistencia técnica, estudios e inversiones) por un valor de aproximadamente 33 millones de dólares.
- De acuerdo a lo informado por la SUBDERE, a mediados del 2010 se había gastado aproximadamente \$US 70 millones, es decir, no se gastó todo lo proyectado.
- Debido al terremoto que afectó Chile el 27 de febrero del 2010, se canceló temporalmente la postulación al programa, reabriéndolo los fondos durante agosto del 2010.
- Acciones específicas a ejecutar y/o financiar por el programa de residuos sólidos:

### a) **Previo a la Prefactibilidad:**

- Diagnósticos regionales
- Estudios
- Asistencia Técnica (Profesionales de apoyo)
- Adquisición de terrenos
- Modelos de gestión, estudios tarifarios y análisis de sustentabilidad

### b) **Etapas de Prefactibilidad:**

- Identificación del problema a resolver
- Diagnóstico de la situación actual
- Cálculo del déficit actual, proyección de demanda y tamaño óptimo (capacidad óptima)
- Definición de alternativas de localización
- Alternativas técnicas de solución, estimación de costos de cada alternativa y evaluación
- Evaluación
- Estudio de Impacto Ambiental
- Modelo de Negocios (mancomunidad municipal, rol municipalidades, rol sector privado, etc.)

### c) **Etapas de desarrollo de Diseño**

- Diseños de ingeniería de las obras a ejecutar y de las obras de mitigación

**d) Etapa de Ejecución del proyecto**

- La construcción del relleno propiamente tal (incluye gastos administrativos y asesoría a la inspección técnica), la adquisición de las maquinarias y vehículos para su operación, la construcción de los caminos de acceso, la construcción de estaciones de transferencia, la adquisición de camiones de transporte y, eventualmente, la adquisición de camiones de recolección domiciliarios

**Antecedentes de postulación al programa de residuos sólidos:**

- Ficha de acciones concurrentes
- Términos técnicos de referencia
- Presupuesto detallado por ítem
- Certificado suscrito por el Presidente de la Asociación de Municipalidades, respecto del acuerdo adoptado por el total de municipios de dicha asociación, para la postulación del proyecto.
- Certificado del Intendente avalando el proyecto.
- Carta de la Autoridad Sanitaria avalando condiciones del terreno para la construcción de un relleno sanitario.

**Criterios para la postulación de proyectos:**

- Las soluciones de manejo de RS se desarrollarán en el territorio, a través de asociaciones y/o corporaciones municipales, salvo en casos especiales.
- Todas las regiones pueden postular, priorizando aquellas donde existan situaciones críticas. La asignación de recursos se efectúa contra demanda.
- Las solicitudes de financiamiento deben ser avaladas por las asociaciones de municipios, autoridad sanitaria e Intendentes.
- Antecedentes fundamentados que justifican la solicitud.

**Lecciones aprendidas****Los principales obstáculos del proyecto correspondían/corresponden a:**

- El programa está enfocado en rellenos sanitarios (es la prioridad) y no en proyectos de valorización o reciclaje
- La postulación a los fondos ha sido más lento que lo esperado
- Ha habido variadas dificultades asociadas a la adquisición de los terrenos para rellenos sanitarios, sea por razones legales, técnicas-ambientales, políticas o sociales.

**Los principales logros son:**

- El principal beneficio esperado es lograr la eliminación adecuada de residuos sólidos en rellenos sanitarios del 80% de la población de Chile (actualmente se está levantando la información para determinar el porcentaje actualizado)
- Conformación de variadas asociaciones y/o corporaciones municipales a lo largo del país, para enfrentar la problemática, generalmente a través de Convenios Asociativos ratificado por los Concejos Municipales
- Hasta medianos del año 2010 se ha financiado lo equivalente a 70 millones de dólares en proyectos de residuos sólidos (asistencia técnica, estudios e inversiones)

|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• El proceso de la conformación de mancomunidades ha sido influenciado por actitudes políticas de autoridades locales</li> <li>• A las mancomunidades les ha costado crear una unidad técnica que coordine e introduzca los proyectos en forma integral</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualmente se encuentran en construcción varios rellenos sanitarios mancomunados y estaciones de transferencia, todos fuera de la región metropolitana</li> <li>• Los fondos han permitido adquirir camiones recolectores y especiales para el transporte de larga distancia, además de maquinaria y equipos para la operación de los rellenos y las estaciones de transferencia.</li> <li>• Se ha introducido el Cierre de varios vertederos o basurales</li> </ul> |
|---|--|

**Fuentes**

Reuniones efectuadas con SUBDERE, Fono: (56 - 2) 6363 670:

- Silvana Bolívar, Coordinadora del programa a nivel nacional)
- Viviana Muñoz, Profesional del programa

Guía Operativa 2009: [http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-75909\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-75909_recurso_1.pdf)

## Caso 5: Programa de Manejo Sustentable de Residuos Sólidos en las Regiones de Los Lagos y Los Ríos - Chile

**País:** Chile

**Región:** Provincias de Osorno y Llanquihue de la Región de Los Lagos; y Provincia de Valdivia de la Región de Los Ríos

**Gobiernos locales participantes:** 28 comunas de las Provincias de Llanquihue, Osorno y Valdivia:

- Provincia de Llanquihue: comunas de Puerto Montt, Llanquihue, Puerto Varas, Calbuco, Maullín, Fresia, Frutillar, Cochamó, Puerto Octay, Purranque y Los Muermos.
- Provincia de Osorno: Osorno, San Pablo, Puyehue, Río Negro, San Juan de la Costa, Río Bueno, La Unión y Lago Ranco.
- Provincia de Valdivia: Valdivia, Corral, Paillaco, Máfil, Lanco, San José de la Mariquina, Los Lagos, Panguipulli y Futrono.

### Población (año 2009):

Provincia Llanquihue: 321.493 hab.

Provincia de Osorno: 221,509 hab.

Provincia de Valdivia: 259,243 hab.

Total: aprox. 800.000 habitantes

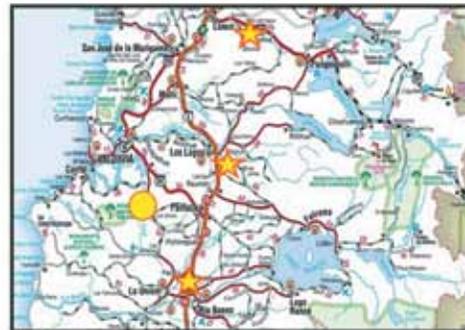
### Superficie:

Provincia Llanquihue: 14.876 km<sup>2</sup> Provincia de Osorno: 9.224 km<sup>2</sup>

**Provincia de Valdivia:** 10.197 km<sup>2</sup>

**Plazo:** Originalmente, se consideró 36 meses a partir de la firma del programa el 18.04.2007

**Costo y Financiamiento:** EUR 39 millones, aportados por el Banco de Desarrollo (KfW) y el Gobierno de Chile



\*Leyenda:

★ Estación de Transferencia

● Refinerio Insular



- 1 - Fresia
- 2 - Frutillar
- 3 - Puerto Varas
- 4 - Llanquihue
- 5 - Los Muermos
- 6 - Puerto Montt
- 7 - Cochamó
- 8 - Maullín
- 9 - Calbuco
- 10 - Refinerio Insular La Laja



Fuentes de Imágenes: Asociaciones de Municipalidades

## Objetivo y beneficios buscados

El objetivo general del programa fue la implementación y uso de sistemas intercomunales de manejo integrado de residuos sólidos en las provincias de Llanquihue, Valdivia y Osorno. El propósito de la iniciativa es garantizar que la recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos se ejecute de manera adecuada. Asimismo que, de ese modo, se resguarde y mejore la calidad de la salud pública y el medio ambiente, contribuyendo a la protección de recursos naturales como también al fortalecimiento de los municipios y asociaciones municipales comprometidos en este proyecto.

### **Los principales beneficios esperados son:**

Construcción de tres rellenos sanitarios centrales.

- Construcción de estaciones de Transferencia.
- Adquisición de camiones especiales para el transporte de larga distancia.
- Adquisición de maquinaria y equipos para la operación de los rellenos y las estaciones de transferencia.
- Adquisición de equipos y maquinaria para la recolección y transporte a nivel local.
- Cierre de los vertederos existentes.
- Adquisición de equipamiento para las asociaciones municipales (computadores, vehículos, muebles).
- Capacitación.

## Forma de organización y proceso vivido

Debido a este programa, se crean tres Asociaciones de Municipalidades para el Manejo Sustentable de Residuos Sólidos, la Asociación de Municipalidades de Llanquihue, la Asociación de Municipalidades de Osorno y la Asociación de Municipalidades de la Región de Los Ríos, que unen un total 28 comunas.

Las tres mancomunidades se crean entre los años 2004 y 2005, cada uno a través de un Convenio Asociativo firmado por los alcaldes y ratificado por los Concejos Municipales, que tienen con el fin de dar solución a los problemas y requerimientos que les son comunes en el manejo de los residuos sólidos domiciliarios y lograr el uso óptimo de los recursos disponibles.

Las Asociaciones funcionan, desde el punto de vista administrativo, con el Rut (número tributario) de una de las municipalidades, en su calidad de municipio administrador. Tal como lo establece cada Convenio, la Asociación posee Presupuesto Propio e Independiente del municipio administrador, constituido por las cuotas sociales de las comunas socias, las cuales se fijan anualmente en reunión de Directorio de acuerdo a plan de trabajo anual y de manera proporcional al número de habitantes de cada comuna.

### **Las Asociaciones de Municipios están compuestas, según su Convenio Asociativo, por un Directorio y un Comité Técnico:**

**Directorio:** Es el máximo órgano rector de la Asociación y está constituido por todos los Alcaldes de las Municipalidades integrantes, su presidente y representante legal por un Alcalde.

- **Comité Técnico:** Es el organismo que está a cargo de la implementación del Convenio Asociativo y del buen funcionamiento de la Asociación. Tiene un carácter puramente técnico y gerencial, y está compuesto por una Secretaría Técnica y un funcionario representante de cada municipio socio.
- **Secretaría Técnica:** Es el organismo técnico de la Asociación. Tiene por función apoyar a los municipios, liderar y coordinar el proyecto. Está compuesto por un Secretario Técnico, profesionales, técnicos y administrativos.

#### Historial:

- En enero de 2003, la Intendencia de Los Lagos y el Banco KfW contrataron un Estudio Conceptual y de Factibilidad para el Manejo Sustentable de Residuos Sólidos, que fue entregado en mayo de 2004.
- En agosto de 2004, se llevó a cabo la firma del convenio para conformar la Asociación de Municipalidades de la Provincia de Osorno.
- En Septiembre de 2004 se crea La Asociación de Municipalidades para el Manejo Sustentable de Residuos Sólidos de la Provincia de Llanquihue
- En marzo de año 2005 nace La Asociación de Municipalidades para el Manejo Integral de Residuos Sólidos de la Región de Los Ríos.
- En julio del año 2005 se firmó un Convenio Intergubernamental entre los Gobiernos de Chile y Alemania.
- En julio de 2005, se crea la Secretaría Técnica de la Asociación con la contratación de un Secretario Técnico.
- En enero del 2007 se firmó el contrato de cooperación entre el Banco de Fomento Alemán (KfW) y el Gobierno de Chile.
- Con la creación de la XIV Región de Los Ríos en octubre de año 2007, la agrupación se pasó a denominar “Asociación de Municipios Región de Los Ríos para el proyecto Manejo Integral de Residuos Sólidos”.
- Durante el año 2007, ingresan comunas adicionales; actualmente están integradas todas las comunas de la Región de Los Ríos.

#### Financiamiento:

- La ejecución total del proyecto asciende a la suma de 38,8 millones de Euros (préstamo 28,8 millones, aporte local 8,5 millones, asistencia técnica 1,5 millones de Euros).

#### Lecciones aprendidas

##### Los principales dificultades del proyecto correspondían/ corresponden a:

- El programa se inicia muy lentamente, debido a demoras administrativas (licitaciones internacionales, aprobación de Contraloría)

##### Los principales logros eran/son:

- Creación de dos asociaciones de municipalidades para la gestión de residuos sólidos, representando a 28 comunas y aproximadamente 800.000 habitantes.

- Dificultad de adquisición de terrenos para los rellenos sanitarios, por razones legales (herencia, distancia a vecino), pero también políticas, técnicas- ambientales y económicas
- Lo anterior atrasa la ejecución del programa
- Lo anterior dificulta la asistencia técnica con la empresa consultora (requirió modificación del contrato), que estaba contratada para efectuarla para los tres proyectos de rellenos sanitarios en paralelo, lo que no ha sido factible.
- En el contexto de lo anterior se da cuenta de falencias en las bases de licitación y contrato con consultora, deberían redactarse más claro y con más detalles
- Desacuerdos políticos entre los alcaldes dificultaban temporalmente el programa, especialmente debido al cambio de las autoridades locales y del intendente regional
- Las asociaciones no son suficientemente técnicos, deben profesionalizarse.
- La organización debe cambiarse para que sólo cambie el presidente.
- A pesar del programa, las asociaciones deben empezar de generar su propios ingreso, mediante regularización de tarifas y adecuado sistema de cobranza
- Las Asociaciones de municipalidades discuten tecnologías alternativas a los rellenos sanitarios propuestas por gestores privados, por lo que frenan el progreso del programa

- Sólo en la Asociación de Los Lagos, durante el año 2009 se logró la materialización de 32 iniciativas con una inversión total de 1,8 millones de dólares
- Se hace entrega de 23 camiones para residuos sólidos a los municipios de las doce comunas de dicha región (dic. 2009)
- Variadas "Giras Tecnológicas" durante 2008 y 2009
- Capacitación y perfeccionamiento, en Cierre de Vertederos, Tarificación y Cobranza, Compostaje y Lombricultura, Técnicas de Comunicación y Participación, Transporte y Recolección de Residuos Sólidos
- Apoyo en actividades de minimización de residuos orgánicos
- Estudios de Planes de Cierre
- Estudios pilotos de minimización, de residuos orgánicos (vegetales) e inorgánicos
- Aumento de la cobertura rural de la recolección mediante incorporación de contenedores de almacenaje de residuos
- Acciones concretas de minimización (compostaje y reciclaje)

#### Fuentes

Reuniones efectuadas con SUBDERE, Fono: (56 - 2) 6363 670:

- Silvana Bolivar, Coordinadora del programa a nivel nacional)
- Viviana Muñoz, Profesional del programa

<http://www.asociacionllanquihue.cl>

<http://www.asociacionosorno.cl/>

<http://www.asociacionlosrios.cl/>

<http://www.subdere.gov.cl/1510/w3-article-75909.html>

## Caso 6: Relleno Sanitario Colihues La Yesca - Chile

**País: Chile****Región:** Región Bernardo O'Higgins**Gobiernos locales participantes:**

El proyecto acoge los residuos de 15 comunas, de las cuales 11 son concesionadas al relleno sanitario (Rancagua, Codegua, San Francisco de Mostazal, Machalí, Graneros, El Olivar, Requinoa, Rengo, Quinta de Tilco, Doñihue y Coinco)

**Cantidades de Residuos:**

Diseñado (1994): 250 ton/día

Hoy (2010): &gt;500 ton/día

**Población atendida:**

Diseñado (1994): 387.000 habitantes

(&gt;50% de la Región)

Hoy (año 2010): &gt;500.000 hab.

**Superficie:**Aprox. 10.000 km<sup>2</sup>**Plazo:**

Concesión exclusiva por 20 años de operación a partir de 1997, más 5 años de postoperación.

**Costo y Financiamiento:**

Estudios de Preinversión efectuados por Municipio. Inversión en construcción inicial: \$US 3 millones, financiado por concesionario. Financiamiento mediante cobro a los municipios participantes por las respectivas toneladas de residuos tratados en el relleno.



Fuente Foto: Andreas Elmenhorst

**Objetivo y beneficios buscados**

El objetivo general del proyecto mancomunado era contar con un relleno sanitario regional para a lo menos once municipios, construido y operado por una empresa privada experimentada mediante Contrato de Concesión.

Después de más de 3 años de gestiones, búsqueda de terrenos y estudios por parte de los municipios, se logra materializar el proyecto el año 1997, adjudicándolo a un concesionario por un período de veinte años prorrogables. A cambio de esta inversión, el concesionario cobra a los municipios participantes por las respectivas toneladas de residuos tratados en el relleno.

**Los principales beneficios esperados son:**

Contar con una solución regional para la disposición final a largo plazo.

- Cumplir con la legislación y cuidar el medio ambiente.
- Cerrar los basurales existentes.
- Contar con una empresa experimentada en el tema.
- Pagar menores precios por tonelada de residuos (economía de escala).

**Forma de organización y proceso vivido**

El relleno sanitario fue concebido para depositar los residuos sólidos domiciliarios de 11 comunas de la VI Región (Rancagua, Codegua, San Francisco de Mostazal, Machalí, Graneros, Olivar, Requinoa, Rengo, Quinta de Tilcoco, Doñihue y Coinco) y opera bajo una concesión entregada a la empresa Coinca S.A. por parte de la Ilustre Municipalidad de Rancagua, la cual lidera el convenio establecido entre los municipios mencionados.

El relleno es operado en cien por ciento por parte de la empresa privada, sólo hay un administrativo municipal quien controla permanentemente las cantidades de residuos ingresados en la romana en la que se pesan y registran la providencia de los camiones recolectores.

Cabe mencionar que el contrato considera una tabla escalonada de tasas a pagar al concesionario (\$/ton) en relación a la cantidad total mensual recibida en el relleno sanitario. Es decir, si el concesionario maneja más residuos al mes, menos se le paga por tonelada, lo que es un estímulo para otros municipios de unirse al proyecto. De hecho hoy en día el relleno atiende a 15 municipios, en vez de los originalmente 11.

**Historial:**

- 1994 y 1995: El emplazamiento “Colihues - La Yesca” resultó de una búsqueda y estudios de prefactibilidad técnica-económica-ambiental de diferentes sitios ejecutada por expertos contratados por la I. Municipalidad de Rancagua.
- Julio 1996: Con apoyo de una consultora, la Municipalidad de Rancagua en representación de las once municipalidades llama a licitación para entregar mediante Contrato de Concesión, la Construcción, Habilitación y Tratamiento de Residuos Sólidos Domiciliarios del Relleno Sanitario.
- Enero 1997: Se firma el contrato de concesión para la construcción y operación del relleno con la empresa Coinca (hoy Proactiva).
- Julio 1997: El relleno comienza a funcionar y es considerado uno de los más modernos del país, además de ser un modelo mancomunidad exitoso.
- Construcción de planta de tratamiento de biogás y tramitación de bonos de carbono (CDM)
- El relleno funciona en régimen, no obstante, con lo años se empezó a no cumplir el contrato en varios aspectos.
- 2003: La Municipalidad de Rancagua y el Servicio de Salud fiscalizaron y posteriormente multaron a la empresa concesionaria, por afloramiento de lixiviados en varias partes del relleno y otros aspectos operativos. Lo anterior conlleva a la empresa de construir lagunas adicionales de tratamiento de lixiviados y rebajar los taludes exteriores del relleno, entre otras mejoras.

- Pasan los años y el proyecto vuelve a ser un Relleno Sanitario con tecnología de punta.
- 2008: La empresa concesionaria Proactiva decide demandar a la Asociación de Municipalidades por indemnización de perjuicios por un monto alrededor de 9 millones de dólares, argumentando que las nuevas obras que tuvieron que hacer no estaban contempladas en las bases de licitación. Por su parte, la Asociación de Municipalidades es categórica y culpa a la empresa porque no tenían el relleno con todas las normas sanitarias.
- Julio 2010: A pesar de que todavía quedan 17 años de vida útil del relleno, el Concejo de la Municipalidad de Requínoa, donde se localiza el proyecto, acuerda licitar un estudio de ampliación de su vida útil, para lo cual se ya se ha solicitado aproximadamente \$US 150.000 de fondos.

### Lecciones aprendidas

#### Los principales obstáculos del proyecto correspondían/corresponden a:

- Se requirió varios estudios previos hasta materializar el proyecto (búsqueda e investigación de sitios, estudio de impacto ambiental, ingeniería, estudio de costos, elaboración de bases de licitación). Importante en este contexto era la incorporación de una empresa consultora para diseñar el proyecto y brindar acompañamiento durante el proceso de licitación.
- Con el pasar de los años, la mancomunidad dejó de controlar el funcionamiento del relleno y la empresa gestora de residuos dejó de actuar adecuadamente. No obstante, lo anterior se revertió, debido a fiscalizaciones de la autoridad sanitaria y la buena voluntad de la empresa concesionaria.
- No obstante, hay discrepancias acerca de quién debe asumir los costos de las mejoras del relleno, por lo que el concesionario demandó a la mancomunidad.

#### Los principales logros son:

- Creación de una asociación de 11 municipios, funcionando desde hace más que 15 años.
- Implementación de un relleno sanitario regional, operando como modelo ya desde 1997.
- Cumplimiento de la legislación sanitaria y ambiental.
- Cierre de varios basurales.
- Implementación de tecnología de punta, especialmente de tratamiento de lixiviados y de biogás.
- Capacidad de quema de hasta 900 metros cúbicos de lixiviados percolados en la planta de biogás.
- Pago de precios justos comparadamente menor que en otros rellenos.

### Fuentes

Experiencia propia del Consultor Andreas Elmenhorst

Contrato de Concesión ver:

<http://www.municipalidaddecodegua.cl/municipalidad/transparencia/archivos/gestion/Contrato%20coinca-yesca.pdf>

## Caso 7: Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sureste - México

**País:** México

**Región:** Sureste

**Gobiernos locales participantes:**

Mazamitla, Concepción de Buenos Aires, La Manzanilla de la Paz, Quitupna, Tuxcueca y Valle de Juárez del Estado de Jalisco; Marcos Castellanos del estado de Michoacán.

**Población:** 55.022 habitantes

**Superficie:** 192.191 Ha

**Estatus actual:** En funcionamiento



Fuente: [www.simarsureste.org](http://www.simarsureste.org)

**El financiamiento se logra a través del pago de recuperación por servicios de transferencia y disposición final de residuos sólidos en el relleno. Así como una tarifa única para gastos operativos y administrativos.**

Su objetivo es fomentar el desarrollo de infraestructura básica para el equipamiento para la recolección, tratamiento y disposición final de residuos. Asumiendo de manera compartida los costos del ejercicio de las competencias y cumplimiento de las obligaciones para resolver problemas o servicios públicos comunes a través de la optimización de recursos públicos, humanos, financieros e inversiones, ofreciendo a la población mejores servicios públicos.

### Forma de organización y proceso vivido

En el caso de México, el asociacionismo es movido a través de la Secretaría de Desarrollo Social, dependencia del gobierno federal. Existen numerosas experiencias intermunicipales para atender los servicios de agua potable, seguridad pública, servicios de limpieza de calles y recolección de basura.

Esta experiencia de la Avocación Intermunicipal para el Manejo Integral de Residuos Sureste surge como una iniciativa de la autoridad estatal ambiental, con la intención de establecer un nuevo esquema de soporte técnico y financiero a los municipios en la definición e implementación de una política estatal y municipal en materia de prevención y gestión integral de residuos sólidos. El objetivo fundamental de la iniciativa estatal fue el desarrollo de esquemas asociativos intermunicipales para la construcción de infraestructura básica para el manejo integral de residuos sólidos, mediante la elaboración de proyectos de evaluación socioeconómicos que permitieran determinar el costo - beneficio de posibles inversiones de recursos públicos o privados.

Esta estrategia emprendida por el estado para invertir eficientemente los recursos mediante la conformación de organismos públicos descentralizados operadores de infraestructura común y de desarrollo de políticas regionales en materia de prevención y gestión de residuos con continuidad en los cambios de administración y profesionaliza los servicios de limpieza municipales.

Del diagnóstico preliminar elaborado por la dependencia estatal surgen una serie de deficiencias fuertes y se ve que era necesario establecer nuevos esquemas para la prestación del servicio público de limpieza, recolección, traslado, tratamiento, y disposición final de residuos donde juntos la sociedad y las autoridades locales encontrarán nuevas estrategias para resolver la problemática de disposición final.

### Situación de la Organización

Su estructura orgánica está constituida por un consejo de administración, un consejo técnico asesor y una dirección. El consejo de administración es la autoridad máxima que representa a todos los asociados y está compuesta por los presidentes de los municipios asociados y las autoridades estatales y federales. Es presidido por el presidente y un secretario técnico.

El financiamiento se logra a través del pago de recuperación por servicios de transferencia y disposición final de residuos sólidos en el relleno. Así como una tarifa única para gastos operativos y administrativos.

### Lecciones aprendidas

#### Los principales obstáculos del proyecto correspondían/corresponden a:

- Las negociaciones fueron lentas y se requirieron de múltiples reuniones y desacuerdos entre los representantes lo que llevó a cerca de dos años previos en dirimirse, especialmente sobre la ubicación de la infraestructura que alojaría el relleno sanitario intermunicipal y los costos que representa su manejo.
- La ubicación y adquisición del terreno para el relleno cambio varias veces por razones políticas, económicas y sociales, debido a que ninguno de los municipios aceptaba tener en su territorio el sitio de disposición.
- Al cambiar las autoridades municipales a inicios del 2010 se encuentran con mucha desinformación y renuencia por parte de las nuevas autoridades, al querer cubrir los costos establecidos por los servicios de transferencia y disposición final.

#### Los principales logros son:

- El cierre de cinco vertederos a cielo abierto.
- La publicación del Programa Intermunicipal para la prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos.
- Publicación de 7 reglamentos municipales en el tema.
- Decretos legislativos para la firma del convenio de asociación.
- Adquisición e inicio de construcción de la estación de transferencia y el relleno sanitario intermunicipal.
- Entrega de 14 unidades recolectoras.
- Equipamiento con mobiliario, equipo de cómputo, y dos pickup para labores operativas.
- Desarrollo de campaña intermunicipal de separación y entrega de residuos sólidos.
- Los retos que se han planteado y deben alcanzar son:
- Hacer comprender a las autoridades municipales la necesidad de cubrir los costos reales del manejo de residuos.

- Las autoridades municipales hasta ese momento no habían podido romper con el paradigma de querer tirar los residuos en barrancas y no pagar los costos de manejo.

- Influir en las políticas públicas locales
- La profesionalización del personal de limpieza
- La socialización de los esquemas de infraestructura intermunicipal.

Fuentes

*Fuente: [www.simarsureste.org](http://www.simarsureste.org)*



**Guía para  
Mancomunidades  
en Gestión Integral  
de Residuos Sólidos**

**San José, Costa Rica 2011**



**giz**

[www.programacyma.com](http://www.programacyma.com)