

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**¿La Victoria de la basura?: factores determinantes en la gestión de
residuos sólidos a nivel local. El caso de la Municipalidad de La
Victoria (2015-2018)**

**TESIS PARA OPTAR POR EL TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADA
EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

AUTORA

Andrea Alexandra Peralta Tarazona

ASESORA

Jessica Violeta Bensa Morales

RESUMEN

La producción de residuos sólidos en Perú ha alcanzado niveles críticos. Casi a diario, en todo el país, se produce un total de 18 mil toneladas de basura. A su vez, más de la mitad de esta se concentra en las provincias de Lima y Callao (El Comercio, 16.11.2018).

A nivel local la situación se torna aún más compleja. Conformada por 43 municipios, Lima se enfrenta la producción de residuos de diversas formas, dependiendo de cada gestión municipal. Algunos gobiernos han obtenido resultados favorables y otros no. Dentro de este último grupo se ubica la administración de Elías Cuba Bautista, quien fuera alcalde del distrito de La Victoria desde el año 2015 hasta mediados del año 2018.

A pesar de tener una asignación presupuestal con tendencias crecientes para la limpieza pública, La Victoria mantiene una calificación negativa en este rubro de forma sostenida, además de contar con una serie de zonas críticas que afectan los derechos de los ciudadanos que en ella habitan y transitan.

En ese sentido, la presente tesis tiene por finalidad identificar los factores que determinan la gestión de residuos sólidos en el distrito de La Victoria en el periodo comprendido entre los años 2015 al 2018. Siendo así, el argumento de esta investigación es que la presencia de la corrupción, así como de una precaria institucionalidad, convierten la prestación del servicio de limpieza pública en uno deficiente.

ÍNDICE

<i>Agradecimientos</i>	1
<i>Abreviaturas</i>	2
<i>Introducción</i>	5
<i>Capítulo I: El Estado de la Cuestión</i>	11
<i>Capítulo II: Metodología de la Investigación</i>	19
<i>Capítulo III: Elementos teóricos para el análisis del caso de estudio</i>	25
<i>Capítulo IV: Los factores determinantes de la gestión de residuos sólidos en La Victoria (2015-2018)</i>	44
<i>Conclusiones</i>	72
<i>Bibliografía</i>	75
<i>Anexos</i>	94

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es la culminación de mi etapa como estudiante de pregrado y sería imposible no agradecer infinitamente a mis padres, Ivan y Jessica, por su apoyo y apuesta incondicional en mi persona. Por haber creído en mí, aun cuando ni yo misma lo hacía.

Quisiera agradecer también a mis hermanos, Nicolle e Ivan, por toda su paciencia y comprensión. Quisiera poder decir que, como hermana mayor, aprendieron valiosas lecciones de mí. Pero, al final, yo terminé aprendiendo de ellos.

Por último, pero no menos importante, gran parte de esta tesis ha sido construida bajo la mirada crítica y rigurosa de mi asesora, Jessica Bensa. No solo podría agradecerle por su guía académica, sino también por confiar en esta investigación.

ABREVIATURAS

CAM	Comisiones Ambientales Municipales
CCLD	Consejos de Coordinación Local
CONAM	Consejo Nacional Ambiental
DL	Decreto Legislativo
DGGRS	Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos
EC-RS	Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos
EPS-RS	Entidad Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos
GORE	Gobierno Regional
GRS	Gestión de Residuos Sólidos
GRSM	Gestión de Residuos Municipales
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MD	Municipalidad Distrital
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINSA	Ministerio de Salud
MML	Municipalidad Metropolitana de Lima

MLV	Municipalidad de La Victoria
MP	Municipalidad Provincial
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PDLC	Plan de Desarrollo Local Concertado
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIGARS	Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PLANRES	Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos
PMRS	Plan de Manejo de Residuos Sólidos
PP0036	Programa Presupuestal 0036
PTE	Portal de Transparencia Estándar
PSM	Programa de Segregación Municipal
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles



INTRODUCCIÓN

La contaminación ambiental es una realidad mundial. Con el paso de los años, esta se ha convertido en uno de los principales problemas que aquejan a diversos países: la emisión de gases tóxicos, la deforestación, el efecto invernadero y otras de sus causas han aminorado la calidad de vida del planeta Tierra y de las personas que en habitan en este. Ante ello, los Estados han promovido e implementado diversas respuestas: políticas de mitigación, creación de entes rectores, y campañas de concientización y educación ambiental, son solo algunas de las acciones que se han llevado a cabo. Sin embargo, no todas han logrado su cometido. Esto también sucede, en muchos casos, dentro de la gestión de residuos sólidos.

Los residuos sólidos son “todos los materiales inútiles o no deseados, originados por la actividad humana [...] que pueden ser liberados en cualquier medio receptor” (Cabildo y otros, 2008). A través de los años, estos han incrementado exponencialmente debido a fenómenos sociales como el rápido crecimiento poblacional, la modernización y la globalización. Debido a ellos, la ciudadanía los produce en la actualidad de forma masiva.

Esta producción multitudinaria, al mismo tiempo, trae consigo una necesidad: los residuos, provenientes de actividades de consumo, deben ser tratados, ya que algunas de sus propiedades resultan nocivas - directa o indirectamente - para los ciudadanos. Ante esto, distintos actores (gobiernos, ONG, organismos internacionales y empresas) promueven, diseñan e implementan acciones y estrategias que les permiten, desde su posición, gestionar más eficazmente los residuos sólidos. Esta situación no es ajena a los países de América Latina, en los

que también se llevan a cabo políticas, programas y servicios. Estos, en su conjunto, buscan gestionar los residuos sólidos dentro de cada territorio bajo un enfoque de sostenibilidad ambiental y de respeto a los derechos humanos.

Dentro de la región, Perú logró posicionarse - junto con Brasil - como uno de los pioneros respecto al servicio de limpieza pública. Tras su creación, el Consejo Nacional Ambiental logró la aprobación de la Ley General de los Residuos Sólidos - N° 27341, en el año 2000. Esta última normativa sirvió, desde aquel año hasta el año 2016, como marco de referencia para la gestión de los desechos a nivel nacional. Posteriormente, el Decreto Legislativo N° 1278 añade el término “integral”, buscando alinear dicha prestación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Tal como lo señala la normativa, el Estado peruano “garantiza la prestación del servicio de limpieza pública que comprende al servicio de recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos” (Art. 3, DL N° 1278). Por un lado, dicha tarea se encuentra tutelada por el Ministerio del Ambiente, que a su vez cuenta con el apoyo del OEFA - un organismo adscrito a este ente rector - y por tres ministerios: el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Salud, y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Por otro lado, la asignación de competencias para cada nivel de gobierno se divide según su alcance territorial. Así, los Gobiernos Regionales deben promover la adecuada gestión y manejo de los desechos en el ámbito de su jurisdicción (Art. 21, DL N° 1278). Mientras tanto, las Municipalidades Provinciales y las Municipalidades Distritales son responsables de la ejecución directa del servicio, lo que quiere decir que estas son las principales unidades administrativas del Estado encargadas de la limpieza pública (Art. 22, DL N° 1278).

Asimismo, a partir de la Ley N° 27341 y del DL N° 1278, una serie de instrumentos fueron diseñados e implementados para acompañar la normativa vigente a través de programas, planes y políticas en materia de gestión de residuos sólidos. En términos generales, son 13 los instrumentos más relevantes, entre los que destacan el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el Plan Provincial de Gestión de Residuos Sólidos y el Plan Distrital de Manejos de Residuos Sólidos Municipales. Como se evidencia, estos se encuentran en concordancia a la asignación de competencias establecidas en la Ley N° 27341 y el DL N° 1278 respecto a cada nivel de gobierno.

A pesar de ello, la producción de residuos sólidos crece masivamente en el país y esto supone un peligro sanitario para los ciudadanos. Solamente en la provincia de Lima se generan aproximadamente 7,400 toneladas diarias de desechos (Gestión, 04.04.2018). Los mismos se producen en cada uno de los 43 distritos que componen esta demarcación, por lo que cada municipalidad presta el servicio de limpieza pública en el territorio de su competencia. Siendo así, en la actualidad se puede observar un tratamiento diferenciado de la basura según el distrito en el que se produce. Existe un conjunto de comunas, entre las que destacan San Borja, Miraflores y San Isidro, que gestionan los residuos sólidos a través de una lógica de sostenibilidad ambiental y de economía circular. A su vez, esto se traduce en espacios públicos libres de basura, menores niveles de contaminación ambiental y en la reducción de focos infecciosos o plagas. Sin embargo, este grupo de distritos representa la excepción a la regla: 27 municipalidades de la provincia de Lima fueron declaradas como insalubres por el Ministerio del Ambiente debido a que el servicio de limpieza pública no se da abasto frente a la cantidad de desechos que se genera en cada circunscripción (Publimetro, 03.02.2018).

Dentro de este conjunto de distritos se encuentra La Victoria. Ubicada en el centro de Lima Metropolitana, esta demarcación se ubica en el sexto lugar de en producción de desechos distritales dentro de la provincia (INEI, 2016). Asimismo, obtuvo la antepenúltima ubicación en la evaluación sobre gestión de residuos sólidos realizada por el OEFA (Diario Correo, 27.03.2016). A partir de ello, en el año 2017, el Ministerio de Economía y Finanzas - a través del Programa Presupuestal 0036 - decidió incrementar el presupuesto para dicha tarea en 27 millones de soles adicionales al monto otorgado inicialmente a la Municipalidad de La Victoria. Sin embargo, el estado de la limpieza pública en el distrito aún se encuentra en estado crítico: a mediados del año 2018, La Victoria contaba con 10 puntos críticos (RPP, 02.04.2018) y solamente en tres de las principales avenidas se recogía, a diario, 54 toneladas de basura (El Comercio, 21.07.2018). La persistencia de estas situaciones se tradujo en descontento ciudadano: Elías Cuba, alcalde del distrito durante el periodo 2015 - 2018, fue considerado como el peor gobernante municipal dentro de 30 circunscripciones evaluadas por la compañía CPI (2018). Asimismo, según esta encuesta, para los y las habitantes victorianos la ausencia de limpieza pública se ubica como el segundo problema distrital, solo por detrás de la inseguridad ciudadana.

En esa línea, esta tesis plantea la siguiente pregunta: ¿cuáles son los factores que determinaron la gestión de los residuos sólidos en La Victoria durante el periodo 2015 - 2018? La hipótesis de esta investigación es que son dos los factores que confluyen dentro de esta circunscripción, produciendo una prestación deficiente. El primero de estos consiste en un conjunto de condiciones institucionales, tales como la desorganización interna del propio municipio y la ausencia de coordinación político administrativa con los niveles superiores de gobierno. Mientras tanto, el segundo factor consiste en la presencia de mafias enraizadas y estrechamente relacionadas

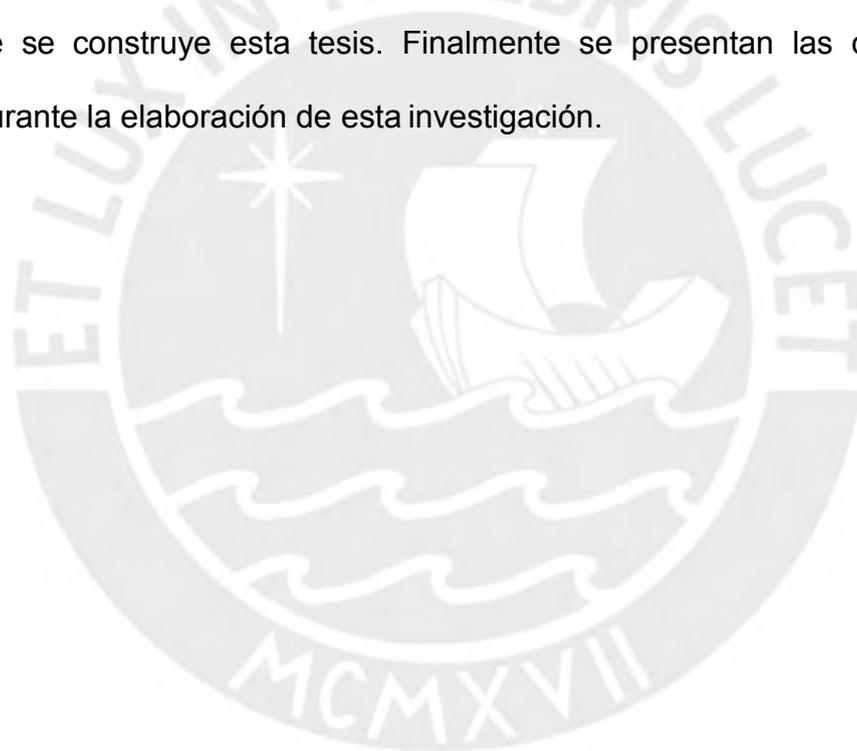
con miembros ediles y actores informales, creando un nicho de corrupción. Ambos elementos se entremezclan en un entramado urbano complejo: La Victoria es un espacio de convivencia comercial, pero también doméstico. Asimismo, la presencia de actividades formales coexiste con la informalidad, generando una suerte de dicotomía que se ha asentado en el distrito. Todo esto afecta negativamente el tratamiento de los residuos sólidos que se producen dentro de este territorio.

La selección de este caso de estudio se debe a la importancia que posee La Victoria en términos históricos, económicos, políticos y sociales dentro de Lima. Tal como se mencionó líneas arriba, la estructura urbana que posee este distrito le otorga a las políticas y programas que en este se aplican características particulares. Esto, finalmente, es motivo de interés y análisis de parte de las distintas ramas que componen las Ciencias Sociales.

Así, se busca aportar a la Ciencia Política a través del análisis de la administración pública peruana en los gobiernos locales y de la prestación del servicio de limpieza pública en espacios urbanos complejos. De la misma manera, se busca contribuir a la Academia a través del estudio de un caso particular que permite enriquecer el diálogo y el debate en torno a la responsabilidad estatal sobre distintos tópicos que afectan a la ciudadanía, haciendo especial énfasis en la prestación de servicios públicos.

En el aspecto metodológico, esta tesis es de tipo cualitativo y utiliza como método el estudio de caso. Para esto, se han revisado fuentes primarias y secundarias tales como informes, guías, documentos municipales, noticias y entrevistas semi-estructuradas a actores clave. Al mismo tiempo, se realizó observación no participante

en determinados espacios del caso analizado. Asimismo, este trabajo de investigación se encuentra estructurado de la siguiente manera: el primer capítulo de esta tesis consta de un breve estado del arte sobre la temática de estudio; mientras tanto, la segunda sección desarrolla el marco teórico del que se vale esta investigación. En tercer lugar, se describe la estrategia metodológica utilizada. El último y cuarto capítulo de esta tesis se encuentra dividida en dos partes: en la primera de ella se describen aspectos generales del distrito de La Victoria, así como también de la gestión de residuos sólidos al interior del distrito. La otra parte consta principalmente del análisis de la información recogida que da soporte al argumento bajo el que se construye esta tesis. Finalmente se presentan las conclusiones extraídas durante la elaboración de esta investigación.



CAPÍTULO I: EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

La literatura existente en torno a los servicios públicos es basta y no se encuentra exenta de batallas académicas, las mismas que perduran hasta la fecha. Luis Reyna y Karen Ventura (s/f, 593) brindan una aproximación conceptual sobre este tópico, en donde señalan que los servicios públicos “son aquellas actividades asumidas por órganos o entidades públicas o privadas, creadas por la Constitución o las leyes, para dar satisfacción en forma regular o continua a cierta categoría de necesidades que son de interés general”.

Esta misma línea es seguida por Diego Zegarra (s/f, 18), quien sostiene que los servicios públicos se encuentran destinados a brindar prestaciones sociales, formando una actividad central de la administración pública. De esta manera, el principal papel del Estado es asegurar la solidaridad nacional a través de su ejecución. Este investigador se apoya en la propuesta del jurista León Dugit (73:1926), quien argumenta que los servicios públicos “son toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, porque la ejecución de esa actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social, y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente asegurada sino mediante la intervención de la fuerza gobernante”. Para ambos autores, la autoridad del Estado y su responsabilidad es necesaria para el cumplimiento efectivo de una prestación pública, en tanto esta busca satisfacer una serie de necesidades que pueden afectar un conjunto de derechos ciudadanos de no ser atendidas.

A su vez, Jean Marc-Pontier brinda una definición orgánica sobre el mismo término.

Según esta, los servicios públicos evocan todo tipo de estructuras administrativo-estatales que sirven como engranajes entre los distintos niveles de gobierno. En esa misma línea, Lucie Rolland sostiene que estos deben cumplir con los siguientes criterios: a) continuidad, b) igualdad, y c) mutabilidad. En primer lugar, la continuidad refiere a la exigencia de mantener esta prestación social ininterrumpidamente y bajo condiciones adecuadas. Por otro lado, la igualdad consiste en la necesidad de proveer un servicio público equitativo en los distintos sectores socio-económicos que integran un país. Finalmente, la mutabilidad significa la obligatoriedad de un servicio público a evolucionar en función de las distintas necesidades que vayan presentando los ciudadanos. En ese sentido, se aprecia una misma línea argumentativa en este conjunto de autores, los mismos que concuerdan no solo en la aproximación teórica que se brinda de los servicios públicos, sino también en el rol que juega el Estado dentro de los mismos.

Sobre esto último, Íñigo del Guayo Castiella sostiene que los gobiernos locales son el eje central de los servicios públicos, al ser las unidades administrativas de gobierno más cercanas al ciudadano. Similar posición mantiene Miguel Segarra, quien argumenta que los servicios públicos, al encontrarse bajo un marco normativo, representan un reconocimiento hacia los derechos jurídicos de los ciudadanos de un país. Esto quiere decir que los servicios públicos escapan de la lógica del mercado para fundamentarse en las leyes, persiguiendo el objetivo de satisfacer un conjunto de necesidades determinadas.

Al mismo tiempo, la literatura producida en torno a la gestión de los residuos sólidos abarca distintas ciencias. Desde las Ciencias Sociales, la investigación de Francisco André y Emilio Cerdá (2005) sostiene que esta “es el conjunto de operaciones

encaminadas a dar a los residuos producidos en una zona determinada el destino más adecuado desde el punto de vista económico y ambiental”. Desde este punto de vista se comprende que la GRS inicia luego de actividades de consumo en tanto se lleva a cabo luego de la producción del desecho en sí mismo.

Por otro lado, el estudio de K. Sakisumar y Sanoop Gopi hace énfasis en la gestión de residuos sólidos a nivel municipal. Para ambos autores esta es una serie de procedimientos integrados por la recolección, transferencia, tratamiento, reciclaje y disposición de los desechos producidos en áreas urbanas. A su vez, si bien este servicio público se encuentra a cargo de los gobiernos locales, esto no exime la participación de otros actores estatales y no estatales, ya que cada uno de ellos cuenta con responsabilidad dentro de la prestación. A esta propuesta se suma Mathieu Durand, quien sostiene que la Administración Pública podrá llevar a cabo una gestión integral de los residuos sólidos si establece, prioritariamente, vínculos con los recicladores, los segregadores, y los comercializadores de desechos, debido a la capacidad de agencia de estos últimos. Empero, esto no le resta importancia al papel del Estado en tanto es necesario que cada nivel de gobierno desarrolle competencias políticas y técnicas para brindar el servicio de limpieza pública.

A nivel latinoamericano, la producción científica en torno a la gestión de residuos sólidos ha crecido sostenidamente. Un conjunto de organizaciones sudamericanas ha identificado aspectos críticos en la prestación de este servicio en la región: a) debilidad institucional e inadecuada legislación, b) deficiencias técnico-operativas, c) limitaciones económico financieras, d) escasa atención en salud, e) creciente riesgo ambiental, y f) ausencia de participación social y comunitaria (BID, 2015). Todos estos convierten la limpieza pública en un servicio precario en términos generales, a pesar

de que es posible afirmar que obtiene diversos resultados en los países que componen la región.

En ese sentido, destacan las investigaciones realizadas en Brasil, México, Argentina y Colombia. En el caso brasileño, el estudio realizado por Borges y otros tiene como foco de análisis la ciudad de Curitiba, a la que identifican como un caso de éxito. Esto se debe a la creación e implementación del Programa de Intercambio Verde, en el que se trabajó persiguiendo dos objetivos: a) el incremento de residuos recuperados y reciclados, y b) la reducción y optimización logística para la gestión de desechos. A esta investigación se suma la evidencia presentada por Diego Campos y Sergio Luis, quienes estudian la ciudad de Florianópolis. Ambos autores sostienen que - pese a brindar un servicio con cobertura al 90% - los y las habitantes de dicho distrito se encuentra insatisfechos con la gestión de residuos sólidos debido a la estructura operativo-administrativa del gobierno y a las pocas opciones de tratamiento de los desechos existentes. Ambos casos distan de la propuesta académica de Fabio Fonseca, centrada en el ayuntamiento de Natal. A partir de este caso, Fonseca concluye que el alineamiento de los gobiernos locales a la política nacional de GRS favorece la prestación del servicio de limpieza pública, haciéndolo más eficiente siempre y cuando se conciben las políticas públicas bajo parámetros eco amigables.

Por otro lado, la literatura producida acerca de la gestión de residuos sólidos en México es también extensa. Es notable la investigación de Nancy Merary, quien analiza esta actividad a nivel nacional. A través de este estudio, la autora colige que la GRS se encuentra en estado crítico debido a la adopción de estándares internacionales, sin tomar en consideración las características particulares del país. En contraposición a este argumento, Mauricio Guzmán y Carmen Macías sostienen

que la prestación de un servicio de limpieza pública deficiente se debe, principalmente, a la exclusión de determinado grupo de actores: los segregadores. Sin estos, la cadena productiva y económica que debiera existir en la gestión de los desechos no es posible, por lo que - para ambos autores - esta es la causa central que afecta el recojo de los desechos producidos en México. La misma premisa es sostenida por Crescencio Calva-Alejo y Rosa Rojas-Caldela, quienes señalan que las buenas prácticas ambientales no son suficientes ante la ausencia de mecanismos de coordinación multinivel entre los diferentes niveles de gobierno. Asimismo, añaden que, específicamente en el caso de la ciudad de Mexicali, esta situación se agrava ante la ausencia de marcos normativos que regulen el servicio prestado.

A esta literatura producida en torno a los países de Brasil y México se suma también la evidencia obtenida del análisis sobre Colombia. Por un lado, la investigación de Erika Castro-Buitrago y otros se enfoca en la observación del servicio de limpieza pública en la ciudad de Medellín. En esta, como en algunos de los casos mencionados líneas arriba, se identifica una desproporción entre el número de desechos generados y la capacidad municipal de tratarlos. Según estos autores, la principal causa de esto se origina en el propio diseño urbano de dicha comuna. Así, una ciudad territorialmente organizada poseerá un servicio de limpieza pública más eficiente, mientras que fenómenos como el hacinamiento y la precariedad en el acceso a viviendas ocasionan el efecto contrario. Otra hipótesis manejada sobre la GRS en Colombia es propuesta por Ángela Niño y otros. Mediante el análisis de Villavicencio, la investigación argumenta que la ausencia de coordinación entre el Estado, la comunidad y la empresa encargada del servicio, impacta negativamente sobre la limpieza y se traduce en focos infecciosos y descontento ciudadano.

En ese mismo tenor, los científicos sociales argentinos han brindado diversas aproximaciones sobre la gestión de residuos sólidos a nivel municipal. Siendo así, el estudio de Estela Madueños y Valeria Gamboa sobre la ciudad de Chimbas concluye que la prestación del servicio de limpieza se encuentra ampliamente determinada por el equipo político administrativo que la gestiona. Este argumento es apoyado por Mariana Saldón y España Verrastro, quienes sostienen - a través del estudio de la ciudad de La Plata - que la resistencia administrativa y ciudadana frente a una reforma ambiental erosiona la calidad del servicio y genera conflictos en distintos niveles de gobierno.

Finalmente, la evidencia peruana sobre esta materia también ha crecido de manera sostenida en el tiempo. Desde las Ciencias Sociales y las Ciencias Jurídicas se aborda la GRS desde su implementación a nivel nacional como a nivel local. Por un lado, el estudio de Ada Alegre - desde el Derecho - analiza la aplicación de la Ley N° 27314 y los aciertos y desaciertos que esta ha tenido desde su aprobación. La autora concluye que la efectividad de esta norma depende, en gran medida, de la eliminación de los cuellos de botella político-administrativos que existen a nivel local en materia ambiental. A su vez, la tesis de Andrés Dulanto mantiene la misma posición, señalando que “en la actualidad no contamos con un panorama promisorio en materia de residuos sólidos en Perú, tomando en cuenta los pocos avances que hasta hoy se han realizado”.

Por su parte, Michael Saravia y Franz Machaca examinan el rol de los burócratas dentro del servicio de limpieza pública, destacando la importancia que juegan los distintos niveles de gobierno dentro de la política nacional ambiental. Estos autores identifican las siguientes deficiencias a nivel municipal en torno a la GRS: a)

disposición incorrecta de los desechos, b) ineficiencia en el uso de los recursos, y c) falta de segregación de los residuos. Como respuesta a ello, la tesis de Víctor Arteaga y otros propone la modificación del Plan Estratégico Nacional ya existente, haciendo énfasis en la demanda no cubierta del servicio y en la necesidad de establecer indicadores de desempeño para cada nivel de gobierno. A esta iniciativa se suma la Defensoría del Pueblo, la misma que sostiene que “el Estado no ha conseguido aún un sistema integral de gestión de residuos sólidos que involucre activamente a todo el gobierno”, lo que ocasiona que los desechos no reciban la importancia y el tratamiento adecuado.

A diferencia de las investigaciones centradas en el ámbito nacional, el análisis de los gobiernos locales como gestores de residuos es menor. Destaca la indagación de Teresa Tupayachi sobre el caso del Valle Sagrado en la región Cusco, en donde se hace énfasis sobre las tensiones existentes entre los distintos actores que participan de la limpieza pública, sobre todo entre aquellos que se encuentran al margen de la ley o no formalizados. El mismo caso es analizado por Penélope Harvey con un objeto de estudio diferente: las municipalidades. Para la autora, estas unidades descentralizadas del gobierno nacional deben implementar soluciones integrales e integradas como respuesta a la creciente cantidad de desechos que se producen localmente.

Asimismo, existen dos investigaciones relevantes sobre Lima Metropolitana. La primera de ellas por autoría de Mélanie Rateau, quien destaca las innovaciones socio-institucionales en materia de GRS a nivel local de parte de actores usualmente no incluidos dentro del servicio: los recicladores. Estos han logrado convertir la limpieza pública en una prestación no exclusivamente estatal, lo que genera procesos con

mayor valor público. Por otro parte, la segunda investigación en torno a Lima Metropolitana ha tenido largo alcance en las Ciencias Sociales peruanas y se encontró a cargo de Mathieu Durand y Pascale Metzger. Ambos autores sostienen que “en Perú las políticas de gestión de residuos sólidos son definidas por diversas instituciones, sin que ninguna llegue a controlar el conjunto de la cadena”. Esto, además, ocasiona una desproporcionalidad entre las competencias asignadas a cada nivel de gobierno, dificultando la limpieza pública y reforzando las desigualdades sociales.

Por último, desde la Administración Pública también se han realizado diferentes indagaciones sobre la GRS en Perú. Anualmente, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental elabora un ranking en la escala del 1 al 20, en donde evalúa a los municipios provinciales sobre esta materia. Asimismo, otros entes, como el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Salud han evaluado la situación actual de la limpieza pública en aspectos como el gasto público y los efectos en la salud comunitaria, respectivamente. Por último, el Instituto Nacional de Estadística e Informática produce cada año un reporte sobre la generación de residuos sólidos por distrito y per cápita en todo el país.

CAPÍTULO II: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

A. Proceso de la investigación

Esta tesis es de tipo cualitativa, utilizando el estudio de caso de forma instrumental, ya que “permite comprender aspectos generales del proceso de gestión” (Barzelay y Cortázar, 2004, 8), específicamente en materia ambiental. A su vez, con este caso de estudio se busca contribuir al debate en torno al desarrollo y operación de las prácticas de gerencia (2004,10), ya que se centra en el análisis de los factores que determinan la gestión de un servicio público.

Asimismo, la presente investigación ha seguido este proceso: una primera etapa que consiste en el recojo de información de acceso público emitido por la entidad estudiada (la Municipalidad de La Victoria), así como también aquella producida por otros actores involucrados en la gestión de residuos sólidos en dicha localidad.

La información recogida se ha corroborado en la siguiente etapa de esta tesis mediante la realización de entrevistas semi-estructuradas a todos los actores involucrados en la gestión de residuos sólidos en el caso de estudio. Para ello se ha elaborado una guía de entrevistas por cada grupo identificado.

Asimismo, se ha establecido contacto con los actores mapeados mediante correo electrónico, comunicación telefónica o contacto personal. Esto último sucedió, sobre todo, con el grupo que comprende a los ambulantes y a los recicladores. Al ser una tesis de tipo cualitativo no se ha estimado un número mínimo de entrevistados para realizar una muestra representativa.

B. Pregunta de investigación e hipótesis tentativa

Por otro lado, esta tesis se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son los factores que influyen en la gestión de residuos sólidos en La Victoria? Para ello, esta investigación tiene como principal foco de análisis la GRS de parte de la Municipalidad de La Victoria desde el año 2015 hasta el año 2018, los mismos que comprenden al gobierno de Elías Cuba Bautista. En este trabajo se sostiene que son dos los factores que confluyen para que esto suceda: primero, una insuficiente institucionalización, la misma que se expresa a través de una precaria coordinación con otros actores político sociales involucrados en la limpieza pública, así como también mediante una deficiente organización interna. En segundo lugar, la predominancia de la corrupción ocasionada a partir de la institucionalización de reglas informales y de la erosión de las arcas públicas de la MLV. Ambos elementos confluyen en determinado momento y en un mismo espacio, imposibilitando la prestación de un servicio público de calidad. Para ello, se han dividido los dos factores de análisis en dos sub-unidades por cada uno de ellos, haciendo un total de cuatro, a la vez que en cada una de ella se realiza una sub pregunta de investigación.

Estas son las siguientes:

Factor de análisis	Sub-factor de análisis	Sub-pregunta de investigación
Institucionalización	Coordinación con otros actores involucrados en la limpieza pública	¿Cómo la Municipalidad de La Victoria coordina la prestación del servicio de limpieza pública con otros actores en su mismo espacio?

	Organización interna de la entidad	¿Cómo determina la conformación interna de la Municipalidad de La Victoria la prestación del servicio de limpieza pública?
Corrupción	Creación y predominancia de reglas de convivencia informales derivadas en corrupción	¿Cuán importante es la creación de reglas de convivencia informales para la prestación del servicio de limpieza pública en La Victoria? ¿Cuál es la incidencia de la corrupción en la prestación del servicio de limpieza pública en La Victoria?
	El gasto público	¿Cómo determina la corrupción el gasto público en torno a la GRS desde la Municipalidad de La Victoria?

C. Objetivos de la investigación

Siguiendo el acápite anterior, esta tesis se plantea como objetivo central comprobar que la provisión del servicio de limpieza pública en La Victoria se encuentra determinada por los factores arriba planteados. En ese sentido, se ha planteado un sub-objetivo por cada sub-factor de análisis. Al igual que en el punto B, se presenta la siguiente tabla:

Factor de análisis	Sub-factor de análisis	Sub-objetivo de la investigación
--------------------	------------------------	----------------------------------

Institucionalización	Coordinación con otros actores involucrados en la limpieza pública	Determinar que la coordinación del gobierno local de la Municipalidad de La Victoria con otros actores influye en la prestación de la limpieza pública
	Organización interna de la entidad	Determinar que la organización interna de la Municipalidad de La Victoria propicia la prestación de un servicio público deficiente al no contar con el personal necesario y capacitado para llevar a cabo la limpieza pública
	El gasto público	Determinar que el fenómeno de corrupción erosiona las arcas públicas del gobierno local, traduciéndose a su vez en una incapacidad de gasto público sobre el servicio de limpieza
Corrupción	Creación y predominancia de reglas de convivencia informales derivadas en corrupción	Determinar que la creación y predominancia de reglas de convivencia informales impactan negativamente sobre la limpieza pública en La Victoria, a la vez que derivan en actos corruptos que también suponen una influencia negativa sobre esta prestación

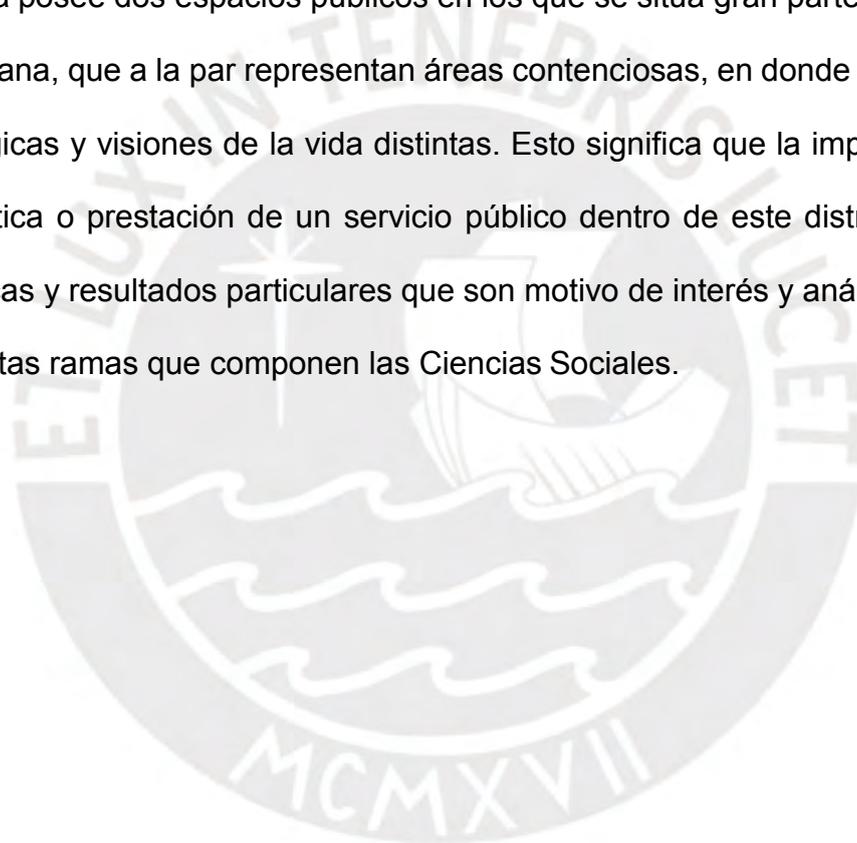
D. Justificación del caso de estudio

Para esta tesis se eligió como caso de estudio la gestión de residuos sólidos en el distrito de La Victoria - ubicado en la provincia de Lima, Perú - debido a los siguientes motivos: en primer lugar, debido a la relevancia de este asunto dentro de la opinión pública. En una encuesta realizada por la Compañía CPI, la limpieza pública fue calificada como el segundo problema que aqueja a los habitantes victorianos, solo por detrás de la inseguridad ciudadana (2018). A su vez, esto se tradujo en la desaprobación de la gestión del burgomaestre Elías Cuba, la que fue calificada como la peor dentro de los treinta municipios evaluados por dicha empresa. Esta información recogida permite dar cuenta de que la deficiente prestación del servicio de limpieza pública dentro de La Victoria se expresa a través del descontento ciudadano, así como también la afectación del derecho fundamental número 22 de la Constitución Política del Perú del año 1993: “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”. Este último punto ha sido reconocido por la propia Municipalidad de La Victoria, en donde se reconoce que existe “contaminación latente que produce el deficiente tratamiento de los residuos sólidos” (s/f, 21).

En segundo lugar, se seleccionó este caso debido a la constante evaluación negativa que mantiene en materia de GRS desde el inicio del gobierno de Elías Cuba. La MLV ha ocupado la antepenúltima ubicación en una evaluación sobre el tratamiento de desechos realizada por el OEFA (Diario Correo, 27.03.2016). Asimismo, este distrito se ubica en la sexta posición a nivel provincial en producción de desechos por circunscripción (INEI, 2016), pese a que para el año 2017 la Municipalidad de La Victoria recibió un incremento de veintisiete millones de soles adicionales bajo el

Programa Presupuestal 0036, los mismos que fueron otorgados por el Ministerio de Economía y Finanzas para llevar a cabo la limpieza pública del distrito. Sin embargo, dicha transferencia no aminoró la gravedad de la situación: en la actualidad el distrito cuenta con diez puntos críticos de acumulación de desechos (RPP, 02.04.2018).

Finalmente, este caso se ha seleccionado debido a la importancia que posee el distrito de La Victoria en términos históricos, económicos, políticos y sociales dentro de Lima: esta comuna posee dos espacios públicos en los que se sitúa gran parte de la fuerza laboral peruana, que a la par representan áreas contenciosas, en donde se enfrentan culturas, lógicas y visiones de la vida distintas. Esto significa que la implementación de una política o prestación de un servicio público dentro de este distrito presenta características y resultados particulares que son motivo de interés y análisis de parte de las distintas ramas que componen las Ciencias Sociales.



CAPÍTULO III: ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO

E. ¿Qué son los residuos?

Definir el término “residuo” no resulta sencillo. Con el tiempo este se ha conceptualizado de distintas maneras desde la ciencia bajo la que se analice, no estando exento de batallas académicas. La apertura de debates genera diversas acepciones de lo que es o puede ser un residuo y, aun cuando todavía no se ha logrado un consenso sobre el término, se comprende que este es “todo material inútil o no deseado, originado por la actividad humana [...] que puede ser liberado en cualquier medio receptor” (Cabildo y otros, 2008). En esa misma línea, Montes señala que los residuos son aquellos materiales orgánicos e inorgánicos que han sido desechados luego de consumir su parte vital. Este concepto es dinámico, ya que evoluciona paralelamente al desarrollo económico y productivo (2009, 20).

Por otro lado, para el Estado peruano los residuos “son aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer [...] Esta definición incluye a los residuos generados por eventos naturales” (Ministerio del Ambiente, 2016, 8). Asimismo, estos suelen considerarse como carentes de valor y se les conoce coloquialmente como “basura” (OEFA, 2014, 9).

Los residuos, además, son de diferentes tipos y varían de acuerdo a la concepción teórica que se proponga sobre estos. En el caso peruano se establece la siguiente clasificación según la Ley N°27341 y el Decreto Legislativo N°1278:

Residuos sólidos	
Según su origen	<ul style="list-style-type: none"> • Residuo domiciliario • Residuo comercial • Residuo de limpieza • Residuo hospitalario • Residuo industrial • Residuo de construcción • Residuo agropecuario • Residuo de actividades especiales
Según su gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Residuo de ámbito municipal • Residuo de ámbito no municipal
Según su peligrosidad	<ul style="list-style-type: none"> • Residuos peligrosos • Residuos no peligrosos

Una concepción alterna es la que propone María Cabildo, a través de una tipología más reducida en base a la composición de los residuos y su origen. Según la primera de estas, los residuos son: orgánicos, inorgánicos, mixtos, peligrosos e inertes. En cambio, según su origen pueden ser domésticos, comerciales, industriales, hospitalarios, espaciales y de construcción o demolición (2008). A pesar de las divergencias en cuanto a la clasificación de los desechos, es posible encontrar puntos de común acuerdo sobre la tipología que se ofrece de los mismos.

Esta tesis se encuentra centrada en el tratamiento de los residuos. Según el Ministerio del Ambiente, estos son los desechos de origen domiciliario, comercial, de aseo urbano y de productos provenientes de actividades que generen residuos similares a

estos (2016, 10). Por un lado, los desechos de origen domiciliario son orgánicos, papel, cartón, plástico, fill; vidrio, metal, textil, cuero, tetra pack; inertes, residuos de baño, pilas y baterías. Mientras tanto, los residuos comerciales son aquellos generados en establecimientos de bienes y servicios. Y, finalmente, los desechos de limpieza pública corresponden al barrido y aseo de pistas, veredas, plazas, parques y otros espacios públicos (OEFA, 2014, 11). En estos tres tipos de residuos se concentra la labor de la gestión municipal.

Para los fines de esta investigación se comprenderá por residuo a todo aquel material descartado por el ser humano bajo las actividades de producción y consumo que este realiza de manera cotidiana, pudiendo encontrarse en estado sólido o semisólido. Aquí no se tomarán en consideración los desechos generados durante desastres naturales, ni aquellos que se encuentren en estado líquido o gaseoso. Asimismo, esta tesis sólo se centra en el análisis de los residuos que competen a los gobiernos municipales, excluyendo aquellos de tipo hospitalario, industrial, de construcción, agropecuario y de actividades especiales

F. . ¿En qué consiste la Gestión de Residuos Sólidos Municipales?

Al igual que el término “residuo”, el debate teórico sobre lo que significa su tratamiento es amplio. Para Naciones Unidas, la GRS comprende todas las actividades y acciones requeridas para manejar un desecho desde su generación hasta su disposición final (2017). A su vez, esto abarca una serie de procesos “en la que los materiales son identificados como de escaso valor y son desechados para su disposición” (Tchnobanoglous y Kreith, 2002, 22).

A su vez, la Academia sostiene que la GRSM comprende una pluralidad de etapas que puede variar de entre cinco a diez. Por ejemplo, para George Tchobanoglous y Frank Kreith esta consiste en: a) el manejo, separación, almacenamiento y procesamiento de los desechos; b) la recolección; c) la transferencia y transporte; d) la separación, el procesamiento y la transformación de los residuos restantes; y e) la disposición (2002, 22). Otras entidades, como la empresa CEAMSE, sostienen que la GRSM se divide según el actor responsable de cada fase que la compone. Así, propone que los gobiernos locales sólo deberán encargarse de proveer este servicio para la recolección de los desechos; mientras que la transferencia, transporte, tratamiento y disposición final de estos deberá ser tercerizada, recayendo la tutela en el sector privado (s/f).

A nivel nacional, el Minam mantiene el concepto de que la GRSM es aquella actividad técnico-operativa que involucra desde la manipulación hasta la disposición de los materiales desechados por el ser humano (2016, 11). En este marco, dicho servicio se divide en diez procedimientos: a) minimización, b) segregación, c) almacenamiento; d) recolección, e) reaprovechamiento, f) comercialización; g) transporte, h) transferencia, i) tratamiento; y j) disposición final. Además, el manejo de los residuos sólidos municipales “puede ser realizado por la propia municipalidad y por una entidad prestadora de servicios de residuos sólidos (EPS-RS) contratada por ella, como empresa privada o mixta, y debe desarrollarse de manera sanitaria y ambientalmente adecuada” (OEFA, 2014, 15).

Determinar cuántos y cuáles son los procedimientos que integran la GRSM resulta, evidentemente, complicado. En ese sentido, para los propósitos teóricos y metodológicos de esta tesis, se entenderá que el servicio de limpieza pública es toda actividad realizada por los gobiernos provinciales y distritales para gestionar los desechos desde el momento en el que se dispone su recojo hasta el momento en el que se depositan físicamente en determinado espacio (relleno sanitario o botadero). Esto significa que el análisis de esta prestación estará centrado únicamente en las fases de recojo, reaprovechamiento y transporte. A su vez, estas tareas pueden ser ejecutadas en su totalidad por los gobiernos municipales o tener carácter mixto, en donde algunas de ellas se realizan por otros actores.

Finalmente, cabe hacer una breve revisión de qué comprende cada uno de los procesos de la GRSM que se estudiarán en esta tesis. En primer lugar, el recojo de los desechos consiste en su recolección para posteriormente transportarlos según el medio que se considere necesario. Segundo, el reaprovechamiento de los residuos sólidos significa volver a obtener algún beneficio de estos. Finalmente, el transporte es la actividad que consiste en el desplazamiento de los desechos desde la fuente de su generación hasta la planta de transferencia, de tratamiento, relleno sanitario y - en el peor de los casos - botadero a cielo abierto. Todas estas actividades deben comprenderse y realizarse como una cadena productiva y bajo una lógica de interdependencia.

G. ¿De qué tratan los servicios públicos?

Los servicios públicos son “aquellas actividades asumidas por órganos o entidades públicas creadas por la Constitución o las leyes, para dar satisfacción en forma regular

o continua a cierta categoría de necesidades que son de interés general” (Reyna y Ventura, s/f, 593). Asimismo, estos se encuentran destinados a brindar prestaciones sociales, lo que los convierte en una actividad fundamental de la Administración Pública (Zegarra, s/f, 18). De esta manera, el rol del Estado a través de estas es asegurar el bienestar nacional mediante su ejecución.

En esa línea, el Estado peruano señala que los servicios públicos son una prestación básica regulada por distintas entidades estatales, con el fin de asegurar su accesibilidad y cobertura para toda la ciudadanía (Indecopi, s/f).

A su vez, los servicios públicos deben cumplir ciertos criterios para brindar una prestación social de calidad y eficiente. Estos son tres: la continuidad, la igualdad y la mutabilidad (Rolland en Reyna y Ventura, s/f, 593). Por un lado, la continuidad se traduce en la exigencia de mantener una prestación social de forma ininterrumpida bajo condiciones adecuadas, buscando que dicho servicio perdure en el tiempo. Mientras tanto, la igualdad expresa la necesidad de proveer un servicio público con el mismo tratamiento a todos los y las integrantes de la ciudadanía. Finalmente, la mutabilidad significa la obligatoriedad de un servicio público a evolucionar en función de las distintas necesidades que vayan presentándose dentro de un Estado.

Al mismo tiempo, estas prestaciones son de diferente tipo. En Perú se encuentran clasificados bajo las siguientes categorías: a) licencias y registros, b) agua y desagüe, c) salubridad y limpieza pública; d) suministro eléctrico, e) cementerios, f) seguridad ciudadana; g) transporte público, h) mercados y camales (Municipio al Día, s/f). Siendo un total de ocho, todas ellas se ejecutan por distintas entidades estatales y

reguladas por organismos creados especialmente para su monitoreo y evaluación.

Para los propósitos de esta tesis, se comprenderá por servicio público a toda prestación social que busca satisfacer un problema público o necesidad básica humana. Aquí, el Estado se ubica como ente rector del mismo bajo parámetros estipulados por la ley del territorio sobre el que gobierna. Finalmente, para que un servicio público sea considerado eficiente o con condiciones mínimas de calidad deberá ser continuo, igualitario y adaptable.

H. ¿Qué es el servicio de limpieza pública?

Como se mencionó líneas arriba, la limpieza pública es uno de los muchos servicios públicos que provee un Estado. Este consiste en un servicio público prestado por una entidad estatal, usualmente un municipio, mediante el recojo de basura dentro de su circunscripción (INEI, 2008, 46). A su vez, abarca todas las fases que comprenden a la GRSM (DL N°1278, 2016, 2).

El que esta prestación se lleve a cabo por autoridades estatales no exime la participación de otros actores dentro de la misma. Tanto el sector privado formal (EPS-RS y comerciantes), informal (ambulantes) y la ciudadanía (ONGs, juntas vecinales, asociaciones civiles, segregadores y recicladores) pueden integrarse en esta. Aunque esto no siempre sucede, es posible afirmar que los espacios en donde hay mayor participación de estos actores - en conjunto con el Estado - poseen mejores servicios de limpieza pública, ya que el logro de objetivos y metas se realiza más eficientemente y existe mayor control sobre la prestación (Proarca, s/f).

¿Por qué la gestión de los residuos es una actividad estatal? La respuesta se encuentra en sus propias características, las mismas que la convierten en un asunto de tratamiento público: su esencialidad y no exclusividad. En primer lugar, la GRS es esencial en tanto es necesario que los desechos producidos diariamente sean tratados debido a que afectan una serie de derechos ciudadanos, especialmente aquellos relacionados con la salud y uso del espacio público. Segundo, la GRS debe ser inclusiva y no lo contrario, en tanto la basura se produce indistintamente del sector social y económico en el que se encuentre una persona: no hay ser humano que no genere residuos diariamente (Proarca, s/f, 45).

Para los propósitos de esta tesis se asumirá que el servicio de limpieza pública es aquella prestación social que consiste en el proceso de tratamiento de los residuos y que se encuentra tutelada por el Estado, sin que por ello no participen otros actores en la misma.

I. Los factores de análisis

Esta tesis plantea la tesis de dos factores que convergen y determinan la gestión de residuos sólidos dentro del caso de estudio. Estos son: primero, una insuficiente institucionalización (o capacidad institucional), la misma que se expresa a través de una precaria coordinación con otros actores político sociales involucrados en la limpieza pública, así como también mediante una deficiente organización interna. En segundo lugar, la predominancia de la corrupción ocasionada a partir de la institucionalización de reglas informales y de la erosión de las arcas públicas de la

MLV. Se ahondará en cada uno de los factores tomados en consideración, brindando además la comprensión teórica que se realiza en esta tesis sobre los mismos.

1. Capacidad institucional

Esta – también conocida como capacidad administrativa o capacidad de gestión pública – corresponde a la “habilidad de desarrollar tareas de una manera efectiva, eficiente, y sostenible” (Hilderbrand y Grindle, 1997, 34). Asimismo, esta significa “poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución” (Oszlak, s/f, 3).

Al ser un concepto amplio, la capacidad institucional posee distintas aristas. Rosas Huerta sostiene que ella se divide en tres tipos: a) la capacidad indicada, que hace alusión al potencial para cumplir tareas; b) la capacidad efectiva, que refiere al desempeño del gobierno; y c) la capacidad como producto u output (2008, 125). En esa línea, la capacidad de las instituciones es de dos tipos dependiendo del alcance que posea: a nivel macro, la institución tendrá que desarrollar una capacidad de corte político; mientras que a nivel meso y micro, la institución deberá poseer determinado grado de capacidad administrativa (2008, 131).

Esto quiere decir que el desarrollo de la capacidad dentro de una determinada institución estatal - ya sea política o administrativa - se encuentra determinada por distintos factores. Sin embargo, una debilidad en cualquiera de estas dimensiones

derivará en un déficit generalizado sobre la capacidad de la institución. A su vez, los déficits que pueden presentarse son los siguientes: a) déficits relacionados con las “reglas de juego”; b) déficits relacionados con las relaciones interinstitucionales; c) déficits relacionados con la estructura organizacional interna y la distribución de funciones; d) déficits relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras; e) déficits relacionados con las políticas de personal; y f) déficits relacionados con las capacidades de los individuos al interior de las agencias ejecutoras (Oszlak, s/f).

Así, la capacidad institucional comprende un concepto amplio y complejo, en donde es central el rol de la institución. Para los fines de esta tesis entenderemos como capacidad institucional a la habilidad o potencial desarrollado por una entidad del Estado para cumplir sus objetivos de manera eficiente y eficaz, a través de la superación de restricciones y problemáticas internas y externas a ella. Asimismo, sólo se considerarán dos factores condicionantes de la capacidad institucional: el grado de coordinación interinstitucional - ya sea vertical u horizontal; y la conformación organizacional de la institución estatal y su lógica. Por tal motivo, es necesario ahondar en cada uno de ellos para ofrecer una aproximación teórica de los mismos.

1.1 La coordinación con otros actores

La coordinación con otros actores dentro de una misma sociedad es parte de la gobernanza. Según Luis Aguilar Villanueva, se entiende por gobernanza “al proceso de gobierno o dirección de la sociedad. En esencia y en concreto, es el proceso mediante el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan para definir, acordar y decidir sus

principios y objetivos de vida común” (2014, 17).

En ese sentido, este sub-factor consiste en la interacción entre actores e instituciones políticas dentro de un mismo sistema. Para Guy Peters, la coordinación funciona a través de tres criterios: a) la jerarquía, b) el mercado y c) las redes (1998, 5). Por un lado, la jerarquía determina la forma de relacionamiento entre los distintos actores políticos dependiendo de quién ejerza mayor poder. En ese sentido, es necesario recalcar que la capacidad de coacción no siempre es ejercida por una entidad formal. Esto sucede con regular frecuencia en espacios desiguales, en donde grupos de poder y ciertos sectores de la sociedad tienden a imponer sus ideas y deseos con mayor continuidad que otros.

Asimismo, no es sólo la jerarquía la que determina la coordinación entre los actores de un mismo gobierno. Para Peters, la lógica del mercado es también plasmable dentro de la Administración Pública, ya que dentro de la misma subyacen prácticas de intercambio y negociación, aunque no necesariamente económicas, sino también políticas y sociales. Mientras tanto, las redes determinan la coordinación entre actores políticos partiendo de las características de cada uno de ellos. Se asocian con mayor cercanía aquellos grupos o individuos que se perciban como similares o que busquen cumplir los mismos objetivos (1998).

En esa misma línea, la coordinación dentro de la Gestión Pública se comprende como “el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de esta” (Repetto, 2009, 2). A su vez, la coordinación es una función esencialmente política, pese a su alto

componente técnico (Garnier, 2005, 5). Esto supone el cumplimiento de ciertos criterios mínimos: establecer prioridades y sentar responsabilidades políticas, financieras y operativas.

Esto no quiere decir que la coordinación sea un fin en sí misma. Por el contrario, sirve de instrumento, antes, durante y después de la implementación de una política pública, prestación de un servicio o cualquier otra actividad estatal que la requiera. Asimismo, para que esta pueda cumplir con su finalidad deberá reconocer los intereses de cada participante, así como comprender las asimetrías de poder existentes entre estos (Cortázar en Rodríguez, s/f, 232). Para ello, la coordinación entre actores deberá darse bajo dos canales: entre instancias de los niveles de gobierno (horizontal y verticalmente) y entre el Estado y la Sociedad (Castañeda, s/f). Es necesario anotar que la coordinación entre niveles de gobierno a nivel horizontal está referida a la articulación de acciones entre dos instancias de similar jerarquía, mientras que la coordinación vertical se lleva a cabo entre niveles de gobierno de jerarquía decreciente.

Para los fines de esta tesis se comprenderá entonces que la coordinación es el proceso de interacción entre diversos actores de una misma sociedad. A través de ella se determinan o debaten objetivos y metas. Esta funciona mediante diversos mecanismos y en un espacio con pluralidad de visiones sobre lo que desea obtener.

1.2 La organización interna de una entidad estatal

Una organización es “la particular combinación de estructuras, procesos, recursos y

estilos de gestión que configuran el ámbito particular donde se ponen en juego los conocimientos, habilidades y destrezas para el desempeño de funciones [...] Define metas, relaciones de autoridad, provee incentivos y desincentivos que favorecen determinados comportamientos para el desempeño de tareas. Asimismo, define los circuitos de información y comunicación formales e informales y comportamientos que facilitan u obstruyen las acciones efectivas para el logro de los resultados” (Grandinetti y Díaz, 2002).

A su vez, la organización interna de una entidad estatal es importante debido a que establece qué unidades de esta se harán responsables del cumplimiento de las tareas que se llevan a cabo dentro de esta (Oszlak y Orellana, s/f). Esto significa que una entidad estatal que posee una organización interna deficiente difícilmente podrá proveer los servicios públicos que se encuentran a su cargo.

Asimismo, al encontrarse compuesta por personas, cada unidad gubernamental se vale de las mismas para funcionar. Por tal motivo, los valores, conocimientos y actitudes que asuman los funcionarios públicos de cada entidad es central para el funcionamiento de la misma (Grandinetti y Díaz, 2002). Así, mientras más acorde se encuentren los valores, los conocimientos y las actitudes de cada individuo a las metas establecidas por la entidad estatal, estas podrán ser cumplidas con mayor facilidad.

Para los fines de esta tesis se entenderá que la organización interna de una entidad – una estatal para el caso de estudio que compete a esta investigación – es la estructura que configura y determina la gestión de la misma. Para ello, esta se vale de seres humanos que fungen como funcionarios públicos, orientados al cumplimiento

de una serie de metas previamente establecidas.

2. Corrupción

Definir el término corrupción no es sencillo. Durante mucho tiempo este fenómeno se ha encontrado fuera del debate público pese a su creciente arraigo en la Administración Pública. Según Alfonso W. Quiroz, este fenómeno consiste en “el mal uso del poder político-burocrático por parte de camarillas de funcionarios, coludidos con mezquinos intereses privados, para así obtener ventajas económicas o políticas contrarias a las metas del desarrollo social mediante la malversación o el desvío de recursos públicos, y la distorsión de políticas e instituciones” (2013). Asimismo, este conjunto de actividades ocasiona una monopolización de la arena política, en donde el predominio del funcionario corrupto es esencial para la expansión de estas (Soto, 2003, 7).

Definir qué actividad es corrupta y no solamente ilegal resulta, en ese sentido, complejo. Tal como sostiene Raimundo Soto, “resulta difícil especificar claramente los límites de esta definición, pues debe reconocerse que existen actividades en las que la genuina labor de un funcionario público puede confundirse con el interés personal” (2003, 7). Sin embargo, para Daniel Kaufmann es claro que este fenómeno siempre involucra a un funcionario público y, por ende, a las relaciones sociales entre el Estado y otros grupos, en especial el sector privado (2000).

A su vez, la expansión de este fenómeno reduce los niveles de moralidad y confianza de todos los actores que se ven afectados de forma negativa por este (Hodson y Jiang,

2008). Asimismo, debilitan las normas legales y morales bajo las que una sociedad se encuentra sujeta. Para los fines de esta tesis, es importante ahondar sobre este último punto pues, como se señalará más adelante, la creación y predominancia de reglas de convivencia informales deriva, en muchos casos, en actos de corrupción que logran arraigo dentro de un territorio. Al mismo tiempo, aunque este fenómeno comprende un cúmulo de actividades, se reconoce principalmente a través de la afectación negativa al gasto social, tal como señala Kaufmann (2000). Por tal motivo, se realizará una aproximación teórica al gasto público y su relación con la corrupción en los siguientes párrafos.

1.3 Las reglas de juego informales

Por un lado, Douglas North sostiene que las reglas se relacionan con las “limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (1993, 13). Esto quiere decir que se asocia el concepto de regla con el establecimiento de parámetros para acción humana y la interacción del hombre con sus pares.

A su vez, las reglas denotan cuatro espacios de interacción: regulación, instrucción, precepto y principio. En ese sentido, la regulación alude a “la noción de autoridad, la instrucción hace referencia a la forma en que se puede resolver el problema, el precepto obedece al comportamiento prudente y moral y el principio se refiere a las leyes físicas” (Ostrom, 2005). Lo anterior significa que las “reglas del juego” en política se mueven dentro de conjunto de componentes que terminan por darle sentido.

Al mismo tiempo que existen reglas, también existen “jugadores” que participan de

ellas en un mismo terreno. Por un lado, los jugadores son los actores o conjunto de individuos que conforman equipos con el objetivo de ganar a partir de sus posibilidades y estrategias (Eslava, 2011, 56). Cada actor posee visiones y objetivos diferentes, por lo que el sistema político está integrado de forma plural. Mientras tanto, el terreno es el espacio en donde los individuos interactúan entre sí. Es en esta arena de acción en donde el “juego” político se lleva a cabo (Ostrom en Eslava, 2011, 57). Por otro lado, el “juego” es la interacción que se lleva a cabo entre los jugadores. Este se encuentra regido por reglas y surge en un terreno determinado.

Aunque las instituciones del Estado establecen, en gran medida, las reglas de convivencia en una sociedad, también existen otras entidades que pueden hacerlo. Un conjunto de autores sostiene que estas solo pueden existir mediante la predominancia de un gobierno poliárquico, en tanto únicamente bajo esta forma de gobierno se permite la existencia de disputas en torno al ejercicio de poder (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi; 2011, 7). Esto no quiere decir que las reglas sean democráticas en sí mismas, sino que únicamente funcionan dentro de una democracia por las propias características de este sistema. Bajo esta línea, las reglas otorgan particularidad a las instituciones, por lo que estas últimas pueden ser de dos tipos: informales y formales. Por un lado, las primeras son transmitidas socialmente, convirtiéndose en parte de la cultura de una nación (North, 1993). Estas no se encuentran plasmadas sobre papel o escritas, se han heredado con el paso del tiempo a través de su reproducción constante. Mientras tanto, las instituciones formales se encuentran respaldadas por un conjunto de reglas elaboradas con el objetivo de ser cumplidas por una sociedad. Esta institución se encuentra representada por excelencia por la Constitución de cada nación (North, 1993).

A la vez que la corrupción se define como “una medida pragmática para eludir las regulaciones inadecuadas”, se entiende que existe una relación lógica y necesaria entre informalidad y corrupción (De La Peña, 1996, 109). Esto quiere decir que la corrupción es una práctica común que se alimenta de la informalidad, y viceversa.

Según Héctor Acuña, esto sucede porque la informalidad socava las relaciones sociales y modifica la tolerancia a ciertos hechos, entre ellos, la corrupción (2016, 6). Dentro de la Administración Pública, la corrupción “es resultado de la forma en que es diseñada la relación entre las organizaciones del Estado y los espacios de incertidumbre que los actores que implementan obtienen a partir del propio diseño de las reglas” (Vértiz, 2000, 308).

Si tomamos en consideración la concepción teórica de North respecto a las “reglas de juego” y las afirmaciones de Acuña y Vértiz, es posible argumentar que, si en una sociedad predominan prácticas de convivencia formales, la corrupción no sería tolerada o – al menos – concebida bajo estándares éticos de actuación. Por el contrario, en comunidades construidas bajo reglas informales, la corrupción será la norma y no la excepción.

Esta tesis se orientará bajo el siguiente concepto: las reglas del juego político son las limitaciones (formales e informales) que orientan la interacción de un conjunto de actores – con visiones y objetivos diversos – dentro de un espacio determinado. Si la lógica de acción de la mayoría de los miembros de la sociedad se encuentra determinada por prácticas informales, esto servirá como “caldo de cultivo” para la

corrupción.

1.4 El gasto público

Una de las características principales de la administración pública es su capacidad de gasto. El gasto público “es el conjunto de erogaciones que, por concepto de gastos corrientes, gastos de capital, y servicios de deuda, realizan las entidades [...] para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas de conformidad con las funciones y objetivos institucionales” (MEF, s/f). Asimismo, estas erogaciones impactan en las finanzas del Estado, sobre todo en aquellas funciones relacionadas a materias sociales, económicas y administrativas, ya que el gasto público se encuentra destinada al cumplimiento de estas (Zárate, 2010, 13).

A su vez, el gasto público tiene dos funciones: una social y otra económica. Al ser el Estado responsable de brindar una serie de servicios y bienes, el gasto público debe estar orientado a cumplir con estos. Por el otro, al encontrarse los Estados insertos en el mercado, el gasto público deberá dirigir las acciones de los gobiernos al mantenimiento de sus economías, con el fin de que estas se encuentren en buen estado (Trujillo, 2007, 27). Esto significa que este grupo de erogaciones posee una serie de obligaciones al encontrarse bajo cargo de la administración pública.

Para los fines de esta tesis nos centraremos en la responsabilidad social del gasto público. Tal como se mencionó líneas arriba, este aspecto refiere al cumplimiento de una serie de bienes y servicios. Al ser parte de la política fiscal, el gasto público forma

parte de las necesidades de un gobierno (nacional, regional o local), ya que a través de este – junto con otras variables – se pueden lograr resultados en la prestación de un servicio o en la provisión de un bien (Solé, 2000, 4). En ese sentido, el gasto público se encuentra en estrecha relación con el concepto de eficiencia gubernamental.

Asimismo, el gasto público es uno de los componentes capaces de transformar los inputs en outputs (CIES, 2017, 4). Para ello, los gobiernos deben cumplir tres etapas en relación a este conjunto de erogaciones: el compromiso, el devengado y el pago. En primer lugar, el compromiso significa el acto mediante el cual se acuerda el cumplimiento de una obligación por parte del Estado. Por otro lado, el devengado refiere al reconocimiento de la obligatoriedad del pago. Por último, el pago es el acto por el que se extingue el monto de la obligación reconocida (Actualidad Gubernamental, 2005, 5). A través de la concatenación de estos actos, cada Estado cumple con llevar a cabo la ejecución del gasto público.

Esto quiere decir que el deterioro de la capacidad gubernamental y la aparición de actividades corruptas “favorecen los gastos públicos excesivos e improductivos” (Kaufmann, 2000), afectando negativamente la cadena que comprende este conjunto de erogaciones y, por ende, los outputs necesarios para generar actividades de desarrollo. Bajo esta premisa, Stawsky concluye entonces que este fenómeno generalizado incide principalmente en el gasto público mediante la contratación pública y la entrega de servicios, privando o reduciendo el conjunto de derechos del total o de un grupo social en pro de otro (2017, 12).

CAPÍTULO IV: LOS FACTORES DETERMINANTES DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS EN LA VICTORIA (2015-2018)

Este capítulo se divide en dos secciones: en la primera de ellas se describe a detalle cómo funcionó el municipio de La Victoria y cómo funcionó la gestión de residuos sólidos en esta localidad desde que Elías Cuba Bautista asumió funciones, en el año 2015 hasta el año 2018. La segunda sección desarrolla con mayor profundidad cada factor que determina la prestación del servicio de limpieza pública en el distrito de estudio. Para ello se presenta información recogida de fuentes primarias y secundarias que le brindan soporte y consistencia a la hipótesis de esta tesis. A continuación, se presenta la primera sección.

J. Aspectos generales del Municipio de La Victoria y la gestión de residuos en este distrito (2015-2018)

Esta sección consiste en dos subunidades. En la primera de ella se describen características generales del distrito de La Victoria y el funcionamiento de su municipio en términos administrativos. En la segunda, se describe la normativa emitida por la MLV en materia de gestión de residuos sólidos y el funcionamiento de este servicio en la actualidad. El periodo comprendido, como se señala líneas arriba, abarca el gobierno de Elías Cuba Bautista desde el año 2015 hasta el año 2018.

1. El Municipio de La Victoria

La Victoria es un distrito ubicado en el centro de Lima Metropolitana, siendo oficializado como tal en el año 1920, bajo el gobierno de Augusto B. Leguía

(Municipalidad de La Victoria, s/f). Actualmente, colinda con el Cercado de Lima y con los distritos de Lince, San Isidro, San Borja, San Luis y El Agustino (Marco Gamarra, 2010).

En términos socioeconómicos, el 2.3% de su población es analfabeta, mientras que el 4.7% se encuentra desempleada y el 13% se encuentra sumida en la pobreza y extrema pobreza (Obnasec, 2015). Hasta fines del año 2015 contaba con ciento sesenta y nueve instituciones educativas básicas, trece institutos de educación superior no universitaria, un hospital, tres comisarías y cinco sedes de la Fiscalía de la Nación. Pero lo más destacable es que, desde 1972 hasta la actualidad, posee el emporio comercial más grande en todo el país: Gamarra (Gamarra, 2012). Asimismo, hasta hace un par de años, también tenía el mercado mayorista más importante de Lima, conocido como “La Parada”.

Con un historial de cuarenta y dos burgomaestres, La Victoria tuvo - formalmente - hasta el año 2018, como alcalde a Elías Cuba Bautista, quien fue electo en las elecciones del año 2014. Su periodo de gobierno rigió desde enero del 2015 hasta agosto del año 2018, mes en el que fue capturado por la Policía Nacional al ser acusado de pertenecer a una organización criminal (El Comercio, 03.08.2018). Fue reemplazado interinamente por su primer regidor, Harry Castro Durand, quien gobernó hasta diciembre de dicho año.

A su vez, la administración pública del distrito se encuentra tutelada por la municipalidad. La misma se encuentra compuesta por ocho órganos, que son los siguientes: de gobierno, de dirección, de coordinación, de control institucional, de

defensa jurídica, de apoyo, de asesoramiento y de línea (Municipalidad de La Victoria, s/f). Cada uno de estos cuenta con subunidades que se encargan de realizar tareas específicas dentro del municipio. A continuación, se presenta una tabla que ilustra lo señalado líneas arriba:

Municipalidad de La Victoria	
Órgano	Subunidad
De gobierno	Alcaldía y concejo
De dirección	Gerencia Municipal
De coordinación	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo de coordinación distrital local • Junta de delegados vecinales y comunales • Comité distrital de Defensa Civil • Comité distrital de Seguridad Ciudadana • Comité municipal por los derechos del niño, adolescente y adulto mayor
De control institucional	Unidad de control institucional
De defensa jurídica	Procuraduría Pública Municipal
De apoyo	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría general • Gerencia de administración • Gerencia de finanzas • Gerencia de imagen institucional • Gerencia de administración documentaria e informática
De asesoramiento	<ul style="list-style-type: none"> • Gerencia de asesoría jurídica • Gerencia de planeamiento y presupuesto
De línea	<ul style="list-style-type: none"> • Gerencia de servicios de administración tributaria • Gerencia de desarrollo urbano • Gerencia de gestión ambiental • Gerencia de fiscalización y control • Gerencia de seguridad ciudadana • Gerencia de desarrollo económico • Gerencia de desarrollo social • Gerencia de cultura

2. ¿Cómo se gestionaron los residuos sólidos en La Victoria (2015-2018)?

La limpieza pública es una prestación social que se encuentra a cargo de diversos municipios en el país. Esto también se replica en el distrito de La Victoria, en donde la municipalidad se encarga de este servicio a través de su Gerencia de Gestión Ambiental. La misma se divide en dos sub-gerencias: de Áreas Verdes y Saneamiento Ambiental y de Limpieza Pública. Es esta última la encargada del recojo de los residuos domiciliarios y comerciales; barrido de calles, plazas y espacios públicos; de la limpieza de paredes y postes; de la erradicación de los puntos críticos; y de los operativos de limpieza (MLV, s/f).



De elaboración propia en base a la MLV

En el aspecto administrativo y normativo, la MLV cuenta con tres instrumentos que hacen mención explícita a la gestión de residuos sólidos en el distrito: el Plan Estratégico Institucional (2017-2019), el Plan de Desarrollo Local Concertado (2017-2021) y el Plan de Desarrollo del Entorno Urbano. Todos estos deben seguir los lineamientos de la normativa emitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Ministerio del Ambiente.

Por un lado, el PEI propone el fortalecimiento institucional en materia ambiental -

específicamente en residuos sólidos - a través de cuatro acciones específicas. La primera de ellas es el incremento de la participación ciudadana en el Programa de Segregación Municipal. La segunda es la implementación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos. La tercera es creación de programas de educación y ciudadanía ambiental; mientras que la última es la reactivación de la participación municipal en la limpieza pública (MLV, s/f). La primera de estas acciones se tradujo en la implementación del PSM en el año 2016, el mismo que tuvo carácter domiciliario y dejó de funcionar luego de casi doce meses. Mientras tanto, el PMRS efectivamente fue aprobado en 2016 por la gestión de Cuba; sin embargo, este plan nunca llegó a implementarse.

Por otro lado, el PDLC reconoce que el deficiente tratamiento de los residuos sólidos, la proliferación de insectos y roedores, los altos niveles de contaminación y la ausencia de áreas verdes dentro de la comuna afectan directamente la calidad de vida de sus residentes (MLV, s/f). Como alternativa de solución se propone el fortalecimiento de la gestión de residuos bajo un trabajo sostenido entre el Ministerio del Ambiente, las Comisiones Ambientales Municipales y el Municipio de La Victoria (s/f:41). A pesar de esta propuesta, como se menciona más adelante, la participación de la MLV en la CAM ha sido escasa y hay poca documentación de la misma. Asimismo, en este documento se planteó la participación de Consejos de Coordinación Local, los mismos que se dividirían por zonas y conformarían pequeños equipos de monitoreo ambiental. Sin embargo, la última acta disponible que da cuenta de la conformación de los CCLD data del año 2011, por lo que no es posible afirmar que se hayan puesto en marcha acciones concretas sobre lo propuesto en el PDLC.

Mientras tanto, el Plan de Desarrollo del Entorno Urbano del distrito brinda un manual de limpieza pública. El mismo contiene los reglamentos operativos que se deben seguir para la prestación del servicio. Aquí se comprende que la gestión de los residuos sólidos consiste en la recolección manual y mecánica de los desechos depositados en la vía pública generados por causas naturales, tránsitos y malos hábitos poblacionales (MLV, s/f). Según el manual, el servicio deberá prestarse siguiendo tres horarios (mañana, tarde y noche), siendo ejecutado por el personal designado para dicha labor. Empero, en la actualidad la limpieza pública se realiza bajo la siguiente distribución: los camiones y las compactadoras recogen la basura solamente una vez durante la madrugada; mientras que los barrenderos ejecutan dicha tarea en horarios diferentes y distribuidos en zonas designadas por la propia municipalidad.

En ese sentido, es importante señalar que la limpieza pública del distrito es de tipo mixta. Un servicio mixto comprende una asociación público-privada, en donde existen distintos mecanismos de funcionamiento conjunto. En el caso de La Victoria, la gestión de residuos se llevó a cabo por el municipio y tres empresas distintas: la primera de ellas fue la EPS- RS Petramás, la misma que finalizó su contrato a inicios del año 2018. Luego de ella, se encargó del servicio la empresa La Victoria Limpia y, en la actualidad, esta prestación la realiza el consorcio Eco-Rin SAC.

Mientras que la primera fue contratada a través de licitaciones públicas, no se cuenta con información que permita dar cuenta acerca del proceso de contrato de Eco-Rin y de La Victoria Limpia. Sin embargo, las tres empresas se han cumplieron las mismas funciones: llevaron a cabo la parte operativa del servicio, mientras que la

municipalidad realiza las tareas gerenciales y administrativas que le competen.

En la práctica, el recojo y tratamiento de los desechos en La Victoria es cada día más precario. A pesar de la existencia de normativas y programas, estos no se han ejecutado o simplemente dejaron de funcionar al poco tiempo de su implementación. Hasta fines del año 2016, La Victoria generaba un promedio de ciento cuarenta y tres toneladas de residuos anualmente (INEI, 2016). Asimismo, se ubicaba en el cuarto puesto de producción de residuos per cápita en relación a todos los distritos de Lima Metropolitana (INEI, 2016). Esto ha ocasionado que los y las residentes del distrito identifiquen la basura como el segundo problema que les aqueja, sólo por detrás de la seguridad ciudadana (CPI, 2018).

La dificultad para hacerle frente a esta situación ha generado puntos críticos de acumulación en todo el distrito. Según el OEFA, son un total de doce (Diario Correo, 14.06.2018). La mayoría de estos se ubican en los límites de La Victoria, sobre todo en las avenidas que dividen este distrito con el Cercado de Lima y con El Agustino. En el primer caso, la avenida Abancay es un foco infeccioso debido a que en ella se asienta una amplia zona comercial. En cuanto al distrito de El Agustino, la basura se acumula en la avenida Nicolás Ayllón, en donde se agrupa una serie de comerciantes informales desplazados de la avenida Aviación luego del desalojo del mercado “La Parada” (Diario Correo, 24.09.2018). En ambos casos, los desechos pueden estar sin recogerse por un periodo de quince días sin que ninguna autoridad municipal realice dicha tarea.

Asimismo, al interior del distrito los puntos críticos se distribuyen de dos formas: al

interior de la avenida Gamarra, en donde se ubica el emporio textil del mismo nombre. Esto se debe a las actividades de comercio (formal e informal) y de consumo que se realizan dentro de dicho espacio (ATV, 13.08.2018). Mientras tanto, otros focos infecciosos se ubican en espacios domiciliarios de alto hacinamiento, como el cerro San Cosme, el cerro El Floral y el cerro El Pino, a los que es difícil acceder debido a la delincuencia y precariedad en sus infraestructuras.

K. Los factores determinantes de la GRS en La Victoria (2015-2018)

Esta sección consiste en el análisis de los factores que determinan la GRS al interior del distrito de La Victoria. Como se mencionó en la introducción de esta tesis, la pregunta de investigación que la misma se plantea es la siguiente: ¿cuáles son los factores determinantes de la gestión de residuos sólidos en la Municipalidad de La Victoria durante la gestión edil de Elías Cuba Bautista (2015- 2018)?

Así, esta parte de la investigación se dividirá en cuatro subunidades. Dos por cada factor considerado como determinante. Estos se describirán a través de la información recabada hasta la fecha mediante fuentes primarias y fuentes secundarias.

3. *La capacidad institucional*

Tal como se mencionó en el capítulo III de esta tesis, la capacidad institucional de la MLV es uno de los dos factores considerados como determinantes del precario tratamiento de los desechos dentro de este distrito. Para tal fin, se consideraron dos elementos centrales de la capacidad institucional: la coordinación con otros actores y

la organización interna del municipio.

3.1. La coordinación con otros actores

Tal como se mencionó líneas arriba, la gestión de residuos sólidos en La Victoria se lleva en concordancia con lo dispuesto por la Ley N° 27314 y el Decreto Legislativo N° 1278 (MLV, s/f). En ambas normativas se señala la necesidad de coordinar entre los distintos niveles de gobierno como requisito para la gestión integral de los residuos sólidos. En ese sentido, cada municipalidad debe realizar la prestación del servicio de manera concertada con las municipalidades provinciales, los gobiernos regionales y el Ministerio del Ambiente. Además, si el ente rector lo considera necesario, los municipios deberán rendir cuentas ante el SENACE y el OEFA.

Bajo esta premisa, la MLV debe coordinar todas sus acciones en materia ambiental según lo dispuesto por la MML y el MINAM. Además, debía concertar ejes de acción con la EPS- RS Petramás, luego con La Victoria Limpia y, finalmente, con la empresa Eco-Rin SAC, ya que todas estas se encargaron de la prestación del servicio dentro de la comuna. Sin embargo, estos no son los únicos actores que debieran ser incluidos dentro de la gestión de residuos sólidos: al ser La Victoria un distrito de residencial y de alta comercialización, hay una variedad de grupos socio- económicos que participan en la generación de desechos en su interior. Estos son los comerciantes formales, los ambulantes y los recicladores.

¿Por qué se afirma que el relacionamiento de la MLV con otras entidades estatales sobre la GRS ha sido precario? En primer lugar, es necesario recalcar que - como

sostiene Guy Peters - la coordinación es un elemento de negociación e intercambio que permite la conformación de acuerdos. Como se mencionó en el Capítulo II, la GRS es un servicio que comprende una multiplicidad de actores y las relaciones entre ellos. No se trata únicamente de que esto se encuentre expresado por la normativa vigente, sino también de la necesidad de que se lleve a cabo para poder cumplir con la prestación del servicio.

En ese sentido, el relacionamiento de la MLV con el MINAM ha sido intermitente. Al ser el ente rector, el MINAM es de alcance nacional, por lo que coordinar con las unidades desconcentradas de gobierno resulta una tarea compleja. Por tal motivo, la coordinación con los municipios se realiza bajo la modalidad de visitas inopinadas y asistencia técnica, además de la participación en el Programa de Incentivos que lanza anualmente el MEF. En esa línea, para obtener la asistencia técnica del ente rector, un municipio - cuando lo considere necesario - debe comunicarse con la DGGRS y esta deberá asistir de forma presencial.

En el caso de La Victoria, pese a la constante presencia de puntos críticos - sobre todo en Gamarra y La Parada - jamás hubo solicitud alguna recibida hacia el MINAM. Solamente tras la salida de Elías Cuba, es que el personal de la DGGRS pudo asistir a La Victoria y establecer contacto con el Subgerente de Limpieza Pública. ¿Por qué esto es incide negativamente sobre la limpieza pública? En primer lugar, aunque los costos no son directamente observables, la ausencia de asistencia técnica no permite establecer procedimientos de mejora y una gestión más rigurosa.

Ahora bien, esto se ve reforzado en el aspecto económico a través de la postulación

al PI del MEF. Anualmente, este ministerio realiza una convocatoria en la que el Ministerio del Ambiente participa con la finalidad de obtener recursos que posteriormente sean repartidos de forma descentralizada a lo largo del país. La gestión de residuos sólidos es un tópico que también se considera. Sobre este aspecto, si bien se ganó en repetidas ocasiones el Programa de Incentivos del MEF, el Ministerio del Ambiente no consideró a La Victoria como un distrito prioritario para establecer acciones en materia de residuos sólidos. Por tal motivo, la asignación de recursos no se entregó a esta circunscripción, sino a otras cuyos puntos críticos habían sido identificados previamente como los más problemáticos para el ente rector (entrevista a Luis Quispe, 2018). Es discutible esta lógica de distribución de los recursos de parte del Minam y cabe preguntarse si es que la exclusión de La Victoria se debe a su carácter comercial, lo que hace suponer que con los arbitrios recaudados debería ser suficiente para brindar la prestación de manera adecuada. Este punto será discutido en el sub-factor de gasto público. Sin embargo, sí genera un impacto negativo en la limpieza pública debido a la ausencia de priorización de La Victoria como foco problemático respecto a los desechos.

Esta situación se replica con unidades de menor alcance nacional pero mayor capacidad de relacionamiento local. Esto sucede específicamente con el OEFA y la MML. Por un lado, si bien el OEFA cumple el rol fiscalizador sobre todo en materia de infraestructura, eso no le exime de ser también veedor de la provisión del servicio. Para monitorear el cumplimiento del PIGARS, el OEFA solicita informes de cumplimiento, los mismos que son remitidos de parte de todas las municipalidades distritales, entre ellas la MLV, de manera anual (entrevistado 1A, 2018). Además de recibir estos documentos, el OEFA también concierta acciones a través de reuniones

con los municipios para discutir diversas temáticas según lo consideren necesario (entrevista a Sonia Aranibar, 2018).

El problema, según la Subdirectora de la Subdirección de Sitios Impactados del OEFA, reside en la gran cantidad de distritos existentes en todo el país, que solo en Lima es de 171 (INEI, 2014). Esto dificulta la posibilidad de mantener cierta presencia en todos en ellos de forma sostenida, al igual que sucede con el MINAM. Para tal fin, el OEFA cuenta también con unidades desconcentradas llamadas Entidades Fiscalizadoras Ambientales (EFAs). Sin embargo, la lógica subyacente detrás del propio OEFA es que “(yo) no puedo coordinar directamente con esa municipalidad, porque ha sido muy complejo lo que ha pasado ahí dentro” (entrevista a Sonia Aranibar, 2018). Este punto se discutirá con mayor profundidad cuando se desarrolle el siguiente factor; sin embargo, sí es necesario anotar que existe resistencia desde este ente a coordinar con la MLV. Esta situación también se replica desde el propio municipio, pero con actores no estatales.

Por otro lado, la relación entre la MML y la MLV, se tornó intermitente también: mensualmente se establece la reunión de todos los municipios de Lima Metropolitana a través de las Comisiones Ambientales Municipales, en donde se discuten asuntos relacionados a esta índole y se establecen acuerdos con la MML.

Durante la gestión de Elías Cuba solamente se ha podido constatar la participación de un funcionario en la CAM (Decreto de Alcaldía 705- 16/MLV). Este fue Oscar Cosquillo, ex Gerente de Gestión Ambiental, quien asistió en el año 2016. Esta situación no volvió a replicarse en los años siguientes y no existe información que

documento lo contrario. Esto sucedió porque - para fines prácticos - se estableció un mecanismo de selección de representantes por conjuntos distritales (Lima Centro, Lima Sur, Lima Norte, Lima Este y Lima Oeste). En ese sentido, mediante votación, se decidió que La Victoria representaría a Lima Centro solamente durante el año 2016 (entrevista a Enrique Cruz, 2018). Al mismo tiempo, la MML se ha limitado a cumplir un rol de fiscalización de la prestación del servicio, sin posibilidad de interferir en la limpieza pública debido al carácter autónomo de cada municipio. Sin embargo, cabe preguntarse si esta labor de fiscalización contempló el crecimiento de focos de acumulación de basura dentro del distrito y, si fue así, por qué no fue oportunamente notificado. Esto termina por afectar la prestación del servicio debido a la ausencia de nexos entre ambos grupos, lo cual es paradójico en este caso pues Elías Cuba fue militante de Solidaridad Nacional, partido fundado por el ex burgomaestre de Lima Metropolitana, Luis Castañeda. Si bien la pertenencia a un mismo grupo no implica necesariamente una misma línea de acción, lo cierto es que estos se asocian con mayor cercanía al percibirse como similares, incrementando las posibilidades de establecer acuerdos (Peters, 1998).

Por otro lado, no se cuenta con información pública sobre el proceso de contratación de Eco-Rin SAC, ni de la empresa La Victoria Limpia, por lo que los siguientes párrafos se centrarán en la relación entre la EPS-RS Petramás y la MLV.

Esta empresa fue contratada en el año 2015 por concurso público, resultando ganadora. Los términos contractuales señalaban que la prestación se brindaría por periodo de un año con posibilidad de renovación. Para el año 2016 dicha licitación fue renovada por el monto de treinta millones de soles y la prestación siguió su curso

regular. Según el entrevistado 1A, la GRS se divide de la siguiente manera: la empresa realiza los procedimientos operativos de recojo, traslado y disposición de los desechos. Para esto, se vale de dos tipos de operarios: los que manipulan los camiones y compactadoras, y los barrenderos. Mientras tanto, la municipalidad se encarga de las tareas administrativas del servicio y de un tipo de operario: los supervisores. Los supervisores monitorean únicamente a los barrenderos, verificando el recojo de desechos en la zona asignada para cada uno de ellos.

Sin embargo, la relación entre la MLV y Petramás empezó a deteriorarse con el tiempo. Según el informante 1A, los supervisores de la MLV maltrataban a los barrenderos, acusándolos de no limpiar correctamente la zona que se le había asignado. Esta situación llegó a su punto cumbre entre los principales directivos de la empresa y del municipio en el año 2016: Petramás paralizó, en dos ocasiones, el servicio de limpieza pública en todas sus formas, acusando a la MLV de adeudarle cuatro millones de soles (La República, 09.12.2016). Esto agravó los conflictos entre ambas partes, rompiendo cualquier tipo de comunicación institucional, por lo que el impasse fue solucionado mediante una conciliación judicial, tal como detallan los propios documentos del municipio. Dicha información fue corroborada por el entrevistado 1A, quien señaló que, luego de esta controversia, la coordinación entre ambas entidades se limitaba al envío de comunicaciones desde el municipio hacia la empresa, en donde la primera le pedía a la segunda hacerse responsable de las quejas presentadas por la ciudadanía en torno al recojo de residuos.

Este tipo de relacionamiento es el que ha generado efectos directos sobre la prestación del servicio de limpieza. Tal como sostiene Garnier, el cumplimiento de

criterios mínimos dentro de la coordinación implica también establecer responsabilidades claras. Una ruptura de este tipo, tal como sucedió en La Victoria, paraliza el servicio y, por ende, generan no solamente disputas entre los actores participantes, sino también una afectación directa a la ciudadanía. En el caso de disputa entre la EPS-RS Petramás y la MLV, no es difícil concluir que la paralización del servicio y el adeudo financiero fueron causas directas que terminaron influyendo negativamente sobre el recojo de los desechos.

Por otro lado, otro grupo de actores implicados en la gestión de residuos sólidos en La Victoria son los comerciantes formales, los ambulantes y los recicladores. Es importante destacar que la participación de estos grupos de actores dentro de la GRS se limita a tareas de tipo operativo.

Un tratamiento diferenciado es común en las democracias, sostiene Peters, debido a las asimetrías de poder existentes entre los grupos sociales que la componen. La idea es que el equilibrio prime a través del reconocimiento de estas desigualdades con el objetivo de que cada actor cumpla su función (1998). Es importante hacer énfasis sobre esta premisa porque La Victoria es un entorno urbano con un entramado político y social complejo y esto se replica también en la limpieza pública.

En el caso de los ambulantes, existe un evidente trato diferenciado sobre el recojo de basura. Este se puede dividir en dos grupos: los comerciantes ambulantes del ex mercado mayorista “La Parada” y los comerciantes ambulantes del emporio comercial “Gamarra”. El primer grupo está constituido por un conjunto de personas que se dedican a la venta de comestibles de toda índole y que llevan gran tiempo asentado

en el mismo espacio. Tal como ellos reconocen, con el transcurso de los años se han agrupado en asociaciones que los representan frente al gobierno municipal y frente a otros actores (entrevistada 1E, 2018; entrevistada 3E, 2018). Mientras tanto, el segundo grupo está constituido por un conjunto de personas que se dedican a la venta de textiles procesados como prendas de vestir y que se han asentado en la avenida Gamarra desde el inicio del gobierno de Elías Cuba (entrevista a Susana Saldaña, 2019).

En esa línea, la limpieza pública del distrito se realizó durante los años 2015 al 2018 bajo el siguiente patrón: los comerciantes de “La Parada” eran excluidos del recojo (entrevistada 4E, 2018). El camión de basura encargado de la limpieza se limitaba a transitar por la avenida Aviación, más no ingresaba al espacio bajo el que ahora se ubica el Parque del Migrante. Como consecuencia, los desechos producidos que se acumulaban debían ser recogidos y “la directiva” (como llaman los ambulantes a su asociación de representantes) acordó que cada vendedor pagara el monto de un sol para que un personal externo realizara el traslado de la basura (entrevistada 2E, 2019). Esto sucede a pesar de que la directiva de los comerciantes informales de esta zona sí mantuvo comunicación con Elías Cuba, tal como informaron los entrevistados 5E, 6E y 7E.

En cambio, la relación con los ambulantes de Gamarra es diferente. Si bien la basura se recogía, ellos también debían pagar un importe denominado Sistema Impositivo al Servicio Ambulatorio (SISA). Este consistía en el pago de un sol por concepto de limpieza pública, lo que les permitía que sus residuos fueran recogidos. Sin embargo, a quien no pagara el SISA no se le consideraría como parte del servicio. Esto se debe

principalmente a que aquellos ambulantes que pagaban el SISA mantenían dos formas de relacionamiento con la MLV: a través de la coacción o mediante soporte. Gran parte del conjunto de ambulantes que hoy habita “Gamarra” reside en La Victoria y apoyó electoralmente a Cuba durante las elecciones del 2014 (entrevista a Susana Saldaña, 2019). ¿Por qué es importante la relación entre los ambulantes y la MLV en el recojo de residuos? Aunque se ahondará sobre este punto más adelante, es necesario precisar que es en esta relación donde no existen mecanismos institucionalizados para llevar a cabo la limpieza pública: los ambulantes no poseen tachos ni espacios de acopio en donde depositar su basura, lo hacen en la vía pública. Asimismo, el horario de recojo de sus desperdicios es intermitente y, debido a la gran afluencia de compradores, difícilmente todos estos logran ser recogidos.

A la vez que esta relación afectó negativamente la limpieza pública, también generó la ruptura de relaciones de la MLV con la Asociación de Comerciantes de Gamarra y con los recicladores. En el primer caso, si bien los comerciantes pagan arbitrios y tienen un horario específico para el recojo de basura, la relación que tuvieron con Elías Cuba generó en ellos resistencia a participar en actividades de esta índole. Bajo esta premisa, ellos consideran - hasta la fecha - que el grueso de ambulantes debería hacerse responsable por los desechos que generan (entrevista a Susana Saldaña, 2019). En el segundo caso la situación es peor: la relación entre los recicladores y el municipio fue precaria desde el término de la gestión de Alberto Sánchez-Aizcorbe, situación que no fue capitalizada por Cuba en ningún momento. Aunque se tiene conocimiento de las actividades que realizan, el municipio prefiere no intervenir en las mismas; por lo que los recicladores usualmente recogen los residuos de los espacios comerciales, los segregan y luego los venden a empresas comercializadoras de

desechos (entrevistado 1A, 2018; entrevistado 2F, 2019; entrevista a Harry Castro, 2018), incluso teniendo en consideración que este distrito es el que presenta mayores espacios de recolección (entrevista a Sonia Aranibar, 2018).

Pese a que se puede apreciar – sobre todo en las primeras cuadras de la Avenida Aviación – la capacidad de recolección de residuos que tienen los recicladores, la MLV no ha elaborado una estrategia de coordinación con ellos. En la observación realizada en esta tesis se observó que los principales elementos recogidos son botellas de vidrio y de plástico, así como cartones. Todos estos, afirman los entrevistados 1F y 2F, son apilados en espacios específicos y vendidos al peso. Esto es importante porque una alianza con este grupo social permitiría generar una economía circular basada en el reaprovechamiento de materiales ya utilizados, a la vez que favorecería el servicio de limpieza pública a través de la reducción de residuos recogidos.

De esto se puede afirmar que la gestión edil a cargo de Elías Cuba actuó con cierta autonomía en el marco de sus competencias, abandonando los mecanismos de coordinación con otros actores. Estas relaciones se han debilitado con el tiempo o simplemente han casi dejado de existir, haciendo que la gestión de los residuos sólidos en La Victoria no se encuentre tutelada por algún nivel de gobierno superior y que las relaciones con cierto grupo de actores se basen en la negociación al margen de la ley, generando también patrones de exclusión. Es relevante mencionar que una de las informantes sostuvo que hay una mejora del servicio de limpieza pública desde que Elías Cuba fue apresado y que tanto los barrenderos como las compactadoras recogen los residuos con mayor frecuencia (entrevistada 2F, 2018).

3.2. La organización interna

Como se mencionó en la primera sección, la Municipalidad de La Victoria se encuentra compuesta por ocho órganos. Entre sus órganos de línea se encuentra la Gerencia de Gestión Ambiental - antes Gerencia de Servicios a la Ciudad (MLV, s/f), la misma que está compuesta por la Subgerencia de Limpieza Pública. A su vez, esta es la responsable de: a) la recolección de los residuos domiciliarios y comerciales; b) el barrido de calles, plazas y espacios públicos; c) la limpieza de paredes y postes; d) la erradicación de puntos críticos; y e) los operativos de limpieza (MLV, s/f).

En ese sentido ¿Por qué es importante la organización interna de una entidad pública para la prestación de un servicio? En primer lugar, porque a través de su capacidad administrativa y política se podrá llevar a cabo una prestación. Al mismo tiempo, esta prestación se encuentra determinada por los conocimientos, valores y actitudes de los funcionarios encargados de llevarla a cabo (Grandinetti y Díaz, 2002).

En el caso de La Victoria sucede que no solamente se cuenta con poco personal en la Subgerencia de Limpieza Pública, sino que - a su vez - estos no cuentan con los conocimientos necesarios y los valores requeridos para ejecutar el servicio. Para la prestación del servicio de limpieza pública la subgerencia encargada de dicha tarea se encuentra compuesta por, aproximadamente, cinco miembros. Estos son: el subgerente de limpieza pública, tres profesionales administrativos y un técnico (PTE, s/f). Ocasionalmente, esta cifra incrementa a siete personas, en donde se incluyen a promotores ambientales (PTE, s/f). Este equipo se encarga de supervisar todas las

acciones en materia de residuos sólidos a lo largo del distrito de La Victoria.

Este número de personal es relativamente reducido para una comuna en la que se encuentra el principal emporio comercial del país: “inclusive con la Policía Nacional no se ha podido cambiar esta situación [...] Nosotros como municipalidad, y con el poco personal que tenemos, necesitamos el apoyo al 100% de la Policía Nacional para combatir todo esto que se viene sucediendo” (Alejandro Rivera a Buenos días Perú, 25.04.2018).

La situación de la Subgerencia de Limpieza Pública no sólo es precaria debido al número de personal con el que cuentan, sino también debido a la inestabilidad de quienes sustentan los cargos de Gerente de Gestión Ambiental y de Subgerente de Limpieza Pública. A lo largo de la gestión de Elías Cuba, han rotado por el cargo - aproximadamente - cuatro personas en calidad de gerentes y de subgerentes. Durante los años 2015, 2016, 2017 y 2018 se han emitido un total treinta y dos decretos de alcaldía que dan cuenta de la rotación en los cargos al interior de este órgano de línea. A ello se suma que la rotación de los mismos no solo se produce de manera interna, sino también entre gerencias y municipalidades. Este es el caso de Víctor Muchaypiña - ex funcionario de la MLV - quien ejerció los cargos de Gerente Municipal, Secretario General y Gerente de Gestión Ambiental durante los años de 2015 y 2016. Similar es la situación del ex Gerente de Gestión Ambiental, Oscar Cosquillo, quien ha laborado en dicha dependencia también como Gerente de Seguridad Ciudadana, Gerente de Desarrollo Social, Subgerente de Áreas Verdes y Saneamiento Ambiental, y Subgerente de Limpieza Pública. A su vez, el señor Cosquillo también ha laborado en la Municipalidad de San Juan de Lurigancho (MSJL)

como Gerente de Desarrollo Social durante la gestión de Carlos Burgos. Hacia fines de la gestión de Elías Cuba el cargo de Subgerente de Limpieza Pública recayó en Alejandro Rivera, quien también ha rotado repetidas veces dentro de la municipalidad, desempeñándose a su vez como Gerente de Gestión Ambiental y como Subgerente de Áreas Verdes y Saneamiento Ambiental.

Esta constante alternancia en los cargos no le ha permitido a la municipalidad mantener un servicio público de GRS estable a largo plazo, ni tampoco cumplir con los lineamientos de la Política Nacional a la que este debiera enmarcarse. Por el contrario, la rotación de funcionarios ha derivado en distintas acciones y estrategias para el cumplimiento de la misma, dependiendo de quién se encuentre en el cargo de Subgerente de Limpieza Pública, ya que esta no cuenta la MLV “no cuenta con suficiente personal [...] ellos aprenden sobre la marcha, no es que sean elegidos por sus conocimientos sobre el tema” (entrevistado 1C, 2018; entrevista a Harry Castro, 2018).

A su vez, la situación del personal operativo (choferes, barrenderos, recolectores y otros) y supervisores de la GRS ha sido inestable durante el periodo que comprende la gestión de Elías Cuba. Las siguientes tablas, de elaboración propia según la información consignada ante el Portal de Transparencia Estándar (PTE), ejemplifican lo señalado líneas arriba:

Cantidad de personal – Subgerencia de Limpieza Pública: 2015	
Promedio	178.83

Cantidad de personal – Subgerencia de Limpieza Pública: 2016	
Promedio	177.83

Cantidad de personal – Subgerencia de Limpieza Pública: 2017	
Promedio	96.75

De elaboración propia según el PTE

Si bien para los años 2015 y 2016 el número de empleados encargados de la GRS a nivel operativo se mantuvo estable, para el año 2017 se produjo una disminución drástica de estos. Así, se pasó de tener ciento setenta y siete empleados operativos a tener noventa y siete. Finalmente, para el primer trimestre del año 2018, se ha calculado un promedio de noventa y un operarios dentro del distrito de La Victoria, seis menos en relación a la cifra promedio del año pasado.

Como se puede observar, la limpieza pública en La Victoria no solo se encuentra determinada por el número de funcionarios que operen dentro de ella, sino también por los conocimientos sobre la materia que estos tengan. Al no encontrarse relacionados sobre los procesos en los que consiste la GRS en cuanto al aspecto técnico, se concibe entonces de manera simplista a esta actividad.

4. Corrupción

Tal como se mencionó en el capítulo III de esta tesis, la corrupción de la MLV es uno de los dos factores considerados como determinantes del precario tratamiento de los

desechos dentro de este distrito. Para tal fin, se consideraron dos elementos estrechamente relacionados con la corrupción: la predominancia de reglas de convivencia informales y el gasto público.

4.1. La creación y predominancia de reglas de juego informales

Como se mencionó líneas arriba, la MLV gestiona los residuos sólidos de la comuna con una serie de actores diversos en sus características e intereses. Es necesario señalar que en esta tesis se comprende que las reglas de “juego” pueden ser tanto formales como informales, ya que hay prácticas que se han institucionalizado con el tiempo dentro del distrito pese a encontrarse en el margen de la ley. Asimismo, las reglas de convivencia informales permiten una mayor tolerancia hacia la corrupción, llegando a normalizarla como práctica en el tiempo.

Durante la gestión Elías Cuba ha primado la lógica de negociación mediante reglas informales en la GRS, que derivó en prácticas corruptas. Por un lado, la relación que tenía el municipio con los ambulantes - hasta la captura del alcalde - fue la del cobro de un monto mínimo para que los desechos pudieran ser recogidos (entrevistada 1E, 2018). Detrás de esta lógica también había prácticas excluyentes, en donde aquel que no pagaba el monto no recibía el servicio de limpieza pública, por lo que la basura quedaba en la vía pública en la mayoría de los casos. Estas se replicaban con mayor intensidad en la zona de “La Parada”, como se señaló anteriormente. Aunque no se puede saber con certeza, es posible que esto se deba a un rechazo colectivo a pagar el “cupó” que algunos funcionarios de la MLV solicitaban. Este argumento se apoya en la afirmación del informante 1A, quien sostiene que “ahí todo se sabía, entre ellos

(los ambulantes y la MLV) se arreglaban, y si tú no pagabas, no entrabas (participabas)". Asimismo, esta declaración brindada concuerda con la información emitida por el diario El Peruano, en donde se señala que "si algún comerciante se negaba a aceptar sus condiciones, los funcionarios y servidores públicos de la Municipalidad de La Victoria ejecutaban operativos de erradicación selectivos" (04.08.2018).

Esto permitió la presencia de actos corruptos dentro del propio municipio y que "estallaron" tras el desmantelamiento de la organización criminal "Los Intocables Ediles", liderada por el propio alcalde y a la cual pertenecía también Víctor Muchaypiña, ex Gerente de Gestión Ambiental del distrito. Esto hizo que las reglas formales fueran transgredidas con constancia de parte de la MLV y posteriormente reemplazadas por el predominio del fenómeno de la corrupción. Por un lado, el municipio confirmó que había incumplido con el pago de cuatro millones de soles a la empresa Petramás. La postura sostenida por parte de los funcionarios de la comuna fue que la paralización del servicio fue realizada de manera arbitraria; mientras que Jorge Zegarra, director de la EPS-RS, sostuvo que "(la MVL) ha demostrado una total falta de voluntad y desinterés en solucionar el tema" (El Comercio, 09.12.2016). Este conflicto no solo fue legal - transgrediendo la Ley de Contrataciones del Estado - sino también de tipo administrativo.

A su vez, las prácticas informales y corruptas en la gestión de residuos sólidos han minado también las prácticas y la confianza ya establecidas entre la MLV y los comerciantes. Los arbitrios eran con frecuencia reducidos de parte de la municipalidad o simplemente no eran pagados. Esto se debe, en palabras del

informante, a que los comerciantes formales consideran que es injusto pagar determinado monto, mientras que los ambulantes no tributan (entrevistado 1A, 2018; entrevista a Susana Saldaña, 2019). Al ser consultadas sobre el pago de arbitrios, dos de las informantes afirmaron que ellas no desembolsan dinero por el uso del espacio en el que se encuentran y mucho menos por el recojo de los residuos que producen (1E y 4E, 2018).

La captura de Elías Cuba ha permitido dar luces sobre lo que sucedía al interior del distrito en su gestión y las actividades ilícitas que también afectaron la prestación del servicio de limpieza. Los cobros que se realizaron por otros importes eran “falseados”: se recaudaba dinero por el pago de estacionamientos y empadronamiento para el uso de vías públicas. Estos finalmente eran registrados en las arcas del distrito bajo el concepto de arbitrios para la recolección de residuos sólidos (Gestión, 03.08.2018). A esto se suma la modificación de la normativa que regulaba la recaudación tributaria en el distrito. Según Yeni Vilcatoma, “se agregó (en esta) la recolección de residuos sólidos por comercio informal, que permitía el doble de cobros por arbitrios, generando más recaudaciones ilegales” (Expreso, 24.08.2018).

Se puede concluir, a partir de la información presentada para este factor, que la primacía de las lógicas de intercambio ilegales termina deteriorando el rule of law, incluso en la gestión de residuos sólidos. Esto sucede con mayor impacto cuando es la autoridad encargada de “hacer valer” la ley la que construye, legitima y participa en prácticas que finalmente se institucionalizan – derivando en actos corruptos - dentro de un mismo espacio y con la intervención de un grupo de actores, entre los que destacan los funcionarios públicos, pues son ellos los encargados de desterrar o

institucionalizar la corrupción como práctica dentro de un territorio.

4.2. El gasto público

En el aspecto económico, la Municipalidad de La Victoria se encuentra sujeta al Ministerio de Economía y Finanzas. La asignación monetaria para la gestión de residuos sólidos se encuentra determinada bajo los criterios del Programa Presupuestal 0036 (MEF, 2017:18). La última estimación nacional del PP0036 fue de setenta y tres millones de soles, los mismos que se distribuyeron a cada municipalidad distrital a través del Presupuesto Institucional de Apertura (MEF, 2017, 25). Usualmente, esta cifra se modifica con regularidad, tendiendo hacia el aumento y se entrega mediante el Presupuesto Institucional Modificado.

Durante el inicio de la gestión de Elías Cuba, en el año 2015, el PIA se estimó en aproximadamente veinte millones de soles (Sigersol, s/f). Sin embargo, al hacer una revisión de las actividades realizadas por el municipio ante el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado respecto de la GRS se verifica la existencia de una brecha de dieciséis millones de soles. Se puede argumentar que esto se debe a dos situaciones que posiblemente sucedieron de manera conjunta: por un lado, la MLV no reportó el gasto real en todas las actividades realizadas en limpieza pública debido a las prácticas informales que ya mencionadas líneas arriba. Por el otro, la capacidad de gasto del municipio era escaso debido a que los comerciantes ambulantes no pagaron los arbitrios correspondientes (entrevistado 1A, 2018). Esto explicaría por qué la gestión edil no gastó ni el 1% del dinero entregado.

Gasto en Residuos Sólidos 2015

	Valor Presupuestado	Valor Pagado
<i>TOTAL</i>	3,329,694.60	3,471,120.60

De elaboración propia según el OSCE

Aunque no se cuenta con información pública acerca del PIA asignado a la MLV en el año 2016, es posible realizar un análisis comparativo entre el gasto reportado durante 2015 y dicho periodo. Este se reduce drásticamente en dos millones de soles. La explicación para dicha disminución reside en que la Subgerencia de Limpieza Pública dejó de contratar servicios para la gestión de residuos, aun cuando el OEFA había advertido a la comuna sobre el incremento de puntos críticos (Diario Correo, 27.03.2016). A su vez, durante el mismo periodo, este distrito fue el quinto en Lima Metropolitana con mayor producción de desechos (INEI, 2016).

Esto quiere decir que existe una lógica causal entre el gasto público ejecutado por la MLV y la calidad del servicio de limpieza pública que se brinda al interior del distrito. La drástica reducción del presupuesto ejecutado desde el año 2015 al año 2016 trajo consigo el incremento de espacios insalubres dentro de la comuna.

Gasto en Residuos Sólidos 2016		
	Valor Presupuestado	Valor Pagado
<i>TOTAL</i>	869,034.00	862,166.00

De elaboración propia según el OSCE

Para el año 2017, el PIA del PP 0036 asignado para La Victoria fue de 12 millones de soles (SIGERSOL, 2018). Este monto posteriormente fue aumentado en veintisiete millones de soles mediante el PIM (MEF, 2017), lo que quiere decir que la Municipalidad de La Victoria recibió un adicional sobre la cifra inicial con la que

contaba para la gestión de residuos sólidos. Sin embargo, durante dicho año sólo se reportó un gasto de aproximadamente dos millones de soles. Es decir, hubo una diferencia de veinticuatro millones de soles, sólo sobre la cifra incrementada por parte del MEF. Al igual que en el año 2015, esto pudo deberse a las actividades ilícitas que se realizaban al interior del municipio y que no permitían una rendición de cuentas transparente sobre la gestión de residuos sólidos en el distrito. Sobre todo, si se tiene en consideración que las utilidades recaudadas por el SISA eran dirigidas a la caja chica para el uso personal de “Los Intocables Ediles”.

Gasto en Residuos Sólidos 2017		
	Valor Presupuestado	Valor Pagado
<i>TOTAL</i>	2,877,728.00	2,827,072.00

De elaboración propia según el OSCE

La presencia de actos corruptos y su arraigo dentro de la administración pública, tal como señala Kaufmann, inciden especialmente de forma negativa sobre el gasto público. Al reducir las utilidades estatales correspondientes para las contrataciones públicas y las prestaciones, se afecta de forma directa un conjunto de derechos fundamentales. En el caso de La Victoria, tal como se mencionó líneas arriba, la corrupción supuso el robo estimado de veinticinco millones de soles de las arcas del Estado, los mismos que pudieron ser destinados para la limpieza pública en tanto se cobraron como parte del SISA, que se suponía buscaba recaudar una suerte de “arbitrio” con la finalidad de que este sea destinado para diferentes servicios, entre ellos la GRS.

CONCLUSIONES

En términos generales, la GRS en el distrito de La Victoria es precaria de forma multicausal. Ambos factores aquí considerados engloban, a su vez, una serie de características particulares. En primer lugar, el contexto bajo el que se presta este servicio público es problemático: la informalidad en La Parada y Gamarra, así como el hacinamiento en los cerros San Cosme, El Pino y El Floral, representan espacios complejos en sí mismos. La mayor producción de residuos al interior de ellos es el “dolor de cabeza” del municipio, pero hay que plantearse la pregunta de si estos espacios son un factor que incide en la GRS o son el producto de una mala prestación pública.

Al mismo tiempo, los dos grandes factores bajo los que se sostiene la hipótesis de esta tesis se encuentran entrelazados entre sí. Siempre es posible argumentar que existe un condicionante que incide más en la GRS dentro de La Victoria que otro, pero no es posible señalar que este es el único. Una prestación social ineficaz del tipo que se encuentra en dicha comuna no proviene solamente por el déficit en el gasto público o por ausencia de empleados operarios. Por el contrario, todos ellos contribuyen a la formación de un círculo vicioso en donde no sólo se afectan los y las ciudadanos de un distrito, sino también las instituciones que los gobiernan.

A su vez, en relación la precaria coordinación de la MLV con otros actores nos ayuda a comprender que la prestación de un servicio – cualquiera que sea – requiere de la acción de distintos actores de manera conjunta. Operar de manera aislada genera cuellos de botella normativos y desencuentros sociales, políticos y económicos que terminan afectando la implementación del servicio público. Situación que se agrava

ante la primacía de reglas de “juego” informales y ante el arraigo de la corrupción, ya que estas terminan incidiendo en la institucionalidad de cualquier gobierno y en su relacionamiento con otros actores. Esto se hace visible especialmente en los espacios de comercialización en La Victoria, en donde la negociación con los ambulantes afecta negativamente la relación del municipio con los comerciantes.

Al mismo tiempo, la prestación de un servicio público se encuentra determinada, sobre todo, por la lógica de los policy makers y la estructura de las instituciones de gobierno. La racionalidad que posean sobre un tópico se traducirá en la prestación de un servicio o una política pública relacionado a este. A la vez que es necesario reconocer que el condicionante económico también puede terminar generando una prestación social de mejor o peor calidad. Aquellas instituciones que cuenten con el dinero suficiente pero no sepan cómo gastarlo no podrán brindar un servicio público óptimo. Asimismo, aquellas instituciones en donde primen prácticas clientelares no podrán prestar de forma eficiente ninguna prestación social sin recurrir a estas actividades.

Finalmente, es importante señalar que los contextos contenciosos o contestatarios también propician problemas en la prestación de los servicios públicos. Una institución que se encuentra en constante pugna con otros actores (dentro y fuera de ella) difícilmente podrá ejecutar de manera eficiente una política o prestación social. Para ello, deberá construir consensos y negociar con todos los grupos que se encuentren en su espacio de acción. Cabe hacerse la pregunta de si esto podría realizarse dentro de un gobierno ampliamente corrupto. Posiblemente la respuesta a ello se negativa en tanto este fenómeno favorece a unos por encima de otros, por lo que la única forma bajo la que un servicio pueda prestarse bajo parámetros democráticos es

a través del establecimiento de canales de transparencia, de participación continua y equitativa, así como de elementos de formación en materia ambiental y como de una constante inversión en este rubro.



BIBLIOGRAFÍA

Actualidad Gubernamental (2005). *La incapacidad de las entidades del Gobierno para ejecutar el gasto público*. Informes Especiales, N°81, Julio. http://aempresarial.com/web/revitem/47_17822_75297.pdf

Aguilar, Luis (2014). *Las dimensiones y los niveles de gobernanza*. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, Vol. 1, Núm. 1, 11-36.

Alegre, Ada (S/F). *Los residuos sólidos nuevamente en la mira*. Lima: Revista Themis.

Anand, Subash (2010). *Solid waste management*. India: Mittal Publications. https://books.google.com.pe/books?id=djHAA6CqOU4C&printsec=frontcover&dq=solid+waste+management&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwjn4_vBid7bAhXMzIMKHaxSDm4Q6wEINjAC#v=onepage&q=solid%20waste%20management&f=false

André, Francisco J. y Emilio Cerdá (2005). *Gestión de residuos sólidos urbanos: análisis económico y políticas públicas*. España: Fundación Centro de Estudios Andaluces. <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/E200523.pdf>

Acuña, Héctor (2016). *Corrupción legitimada: ¿influye la informalidad? Evidencia del Perú*. Tesis de Grado Magíster en Economía. Chile: PUCCh.

<http://economia.uc.cl/wp-content/uploads/2017/07/tesis-Acu%C3%B1a-2016.pdf>

Barzelay, Michael y Juan Carlos Cortázar (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington DC: INDES.

Béjar, Héctor (1987). *Reflexiones sobre el sector informal*. Revista Nueva Sociedad, Nro. 90, Julio– Agosto. http://nuso.org/media/articles/downloads/1527_1.pdf

Braun, Juan y Norman V. Loayza (1994). *Taxation, public services, and the informal sector in a model of endogenous growth*. Estados Unidos: Banco Mundial. Policy Research Working Paper 1334. <http://documents.worldbank.org/curated/en/343271468765031107/pdf/multi-page.pdf>

Buenos días, Perú (2018). *La Victoria: calles invadidas de basura y ambulantes en la zona de La Parada*. 25 de abril. <https://www.youtube.com/watch?v=RyC-oKFDJ54>

Cabildo, María y otros (2012). *Reciclado y tratamiento de residuos*. Madrid: UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia. <https://books.google.es/books?id=jXEFxC3GiGQC&pg=PT13&dq=basura+es+cualquier+residuo&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwj5n8y907zZAhVDmlkKHbcHDEQ6AEIPDAE#v=onepage&q=basura%20es%20cualquier%20residuo&f=false>

Calva-Alejo, Crescencio y Rosa Rojas-Caldelas (2013). *Diagnóstico de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Municipio de Mexicali: retos para el logro de una planeación sustentable*. Información Tecnológica.

Cartaya –F., Vanessa (1987). *El confuso mundo del sector informal*. Revista Nueva Sociedad, Nro. 90, Julio– Agosto.

http://nuso.org/media/articles/downloads/1526_1.pdf

Castañeda, Vlado (S/F). *La coordinación de la política pública moderna*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgfc/dvpb/ponencias-intercambiosbp/Vlado_Castaneda_PCM.pdf

Castro-Buitrago, Erika y otros (2011). *La planeación urbana y la política de gestión de residuos sólidos en Medellín, cuestiones preliminares para un análisis jurídico y económico*. Colombia: Universidad de Medellín.

CEAMSE (S/F). *Gestión integral de residuos sólidos urbanos*.

<http://www.ceamse.gov.ar/gestion-integral-de-residuos-solidos-urbanos/>

Compañía Peruana de Estudios de Mercados y Opinión Pública SAC – CPI (2018). *Barómetro de la Gestión Municipal: evaluación de la gestión de 30 alcaldes distritales de Lima*.

http://www.cpi.pe/images/upload/paginaweb/archivo/23/oplim_barometro_municipal_alcaldes_lima_2_01803.pdf

Congreso de la República del Perú (1993). *Constitución Política del Perú – 1993.*

Congreso de la República del Perú (2000). *Ley N° 27314. Ley General de los Residuos Sólidos.* 20 de julio.

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES) (2017). *Análisis de la eficiencia del gasto público: evidencia para municipalidades de la región del Cusco.*

Informe

Final.

http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/a_a1_t7_pbcus_cbc_informe_final.pdf

Correo (2016). *El drama de los residuos sólidos en Lima.* 27 de marzo.

<https://diariocorreo.pe/ciudad/el-drama-de-los-residuos-solidos-en-lima-662594/>

Correo (2016). *La Victoria llena de basura por no pagar a empresa de limpieza.* 09 de diciembre.

<https://elcomercio.pe/lima/victoria-llena-basura-pagar-empresa-limpieza-152711>

Correo (2018). *Contaminación: el rastro del plástico en el mar.* 16 de abril.

<https://elcomercio.pe/lima/sucesos/contaminacion-rastro-plastico-mar-noticia-512417>

Cortázar, Juan Carlos (2006). *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales.* Documento de trabajo del INDES, Banco

Interamericano

de

Desarrollo.

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1274/Una%20Mirada%20Estrat>

[%C3%A9gica%20y%20Gerencial%20de%20la%20Implementaci%C3%B3n%20de%20los%20Programas%20Sociales%20.pdf?sequence=1](#)

Cortés, Fernando (S/F). *La metamorfosis de los marginales: la polémica sobre el sector informal en América Latina*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana. <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/publicaciones/libros/Tratadolatinoamericanodesociologiadeltabajo/Metamorfosisdelosmaginales.pdf>

De La Peña, Guillermo (1996). *Corrupción e informalidad*. Espiral, vol. III, núm. 7, septiembre-diciembre, 1996, pp.109-127. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México.

<https://www.redalyc.org/pdf/138/13830706.pdf>

Del Guayo Castiella, Íñigo (2004). *La gestión de servicios públicos locales*. Revista de Administración Pública, n°165, septiembre-diciembre.

De Soto, Hernando (1986). *El Otro Sendero: la revolución informal*. Lima: El Barranco.

Dulanto, Andrés (2013). *Asignación de competencias en materia de residuos sólidos de ámbito municipal y sus impactos en el ambiente*. PUCP: Tesis para optar por título profesional de abogado.

Durand, Francisco (S/F). *El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP.

<http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/el%20peru%20fracturado%20-%20francisco%20durand.pdf>

Durand, Mathieu y Pascale Metzger (2009). *Gestión de residuos y transferencia de vulnerabilidad en Lima y Callao*. Perú: Bulletin del L'Institut Francais d'Etudes Andines

<https://journals.openedition.org/bifea/2396>

El Comercio (2018). *Los puntos críticos de acumulación de basura en Lima y Callao*. 08 de enero.

<https://elcomercio.pe/lima/sucesos/puntos-criticos-acumulacion-basura-lima-callao-noticia-487212>

El País (2018). *América Latina frente a la basura*. 15 de marzo.

https://elpais.com/elpais/2018/03/15/planeta_futuro/1521126150_256751.html

El Peruano (2018). *Cae banda que realizaba chantajes y cobros ilegales en La Victoria*. 04 de agosto.

<https://elperuano.pe/noticia-cae-banda-realizaba-chantajes-y-cobros-ilegales-la-victoria-69818.aspx>

Eslava, Alejandro (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales*. Colombia: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/9568/el_juego_de_las_politicas_publicas.pdf?sequence=2

Farrell, Diana (2004). *The hidden dangers of informal economy*. The McKinsey Quarterly. Number 3.

<https://www.immagic.com/eLibrary/ARCHIVES/GENERAL/MCKNSYUS/M040413F.p>

[df](#)

Fernández, Alejandro (2005). *La gestión integral de los residuos sólidos urbanos en el desarrollo sostenible local*. Santiago de Cuba: Revista Cubana de Química.

Fonseca, Fábio (2014). *Política y gestión de residuos sólidos de Natal/Brasil*. Revista Líder.

Galindo, Mariana y Viridiana Ríos (2015). *Informalidad*. Serie de Estudios Económicos, Vol. 1, agosto 2015. México DF: México ¿Cómo Vamos?
http://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/201508_mexicoinformality.pdf

Gamarra (S/F). *La historia de Gamarra*.

<http://www.gamarra.com.pe/historia-de-gamarra/>

Gamboa, Valeria y Estela Madueño (2016). *Gestión de residuos sólidos urbanos en el departamento de Chimbos, provincia de San Juan, Argentina: la práctica de la teoría*. Ecuador: Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socio ambientales.

Garnier, Leonardo (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. Chile:

CEPAL.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7269/1/S99120991_es.pdf

Grandinetti, Rita y Cristina Díaz (2002). *Dimensiones de capacidad institucional*. Working Paper.

Gestión (2018). *Que la memoria no nos haga olvidar lo que tiene sentido: el consumo que nos consume a todos*. 04 de abril.

<https://gestion.pe/blog/mision-verde/2018/04/que-la-memoria-no-nos-haga-olvidar-lo-que-tiene-sentido-el-consumo-que-consume-al-mundo-de-todos-2.html>

Gestión (2018). *Alcalde de La Victoria, capturado por la policía, obtenía ganancias ilícitas por más de s/25 mllns*. 03 de agosto.

<https://gestion.pe/peru/politica/alcalde-victoria-capturado-policia-obtenia-ganancias-ilicitas-s-25-mllns-240513>

Guzmán, Mauricio y Carmen Macías (2011). *El manejo de los residuos sólidos municipales: un enfoque antropológico. El caso de San Luis de Potosí, México*. México: Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.

Hartmann, Chris (2017). *Waste picker livelihoods and inclusive neoliberal municipal solid waste management policies: The case of the La Chureca garbage dump site in Managua, Nicaragua*. Ohio: Elsevier.

<https://reader.elsevier.com/reader/sd/D19097D62450C399EF00EB3DF26F0CDCBECAF45A86C0C8A610872FB4C79B27B459FAD4A215EB3AA6D5FADCCC9BE5B33>

Harvey, Penélope (2012). *Políticas de materia y residuos sólidos: descentralización y sistemas integrados*. Lima: Anthropologica.

Hodson, Geoffrey y Shuxia Jiang (2008). *La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista*. Revista de Economía Institucional, vol. 10, n°18, primer semestre/2008, pp. 55-80

<http://www.scielo.org.co/pdf/rei/10n18/v10n18a3.pdf>

INDECOPI (S/F). *Servicios Públicos*.

<https://www.consumidor.gob.pe/servicios-publicos>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2008). *Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU*.

http://inei.inei.gob.pe/inei/srienaho/Descarga/DocumentosMetodologicos/2008-18/Definiciones_y_conceptos.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2014). *11 de junio, día mundial de la población*.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1157/libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2016). *Residuos sólidos per cápita en la provincia de Lima, según distrito, 2014 - 2016*.

Jiménez Martínez, Nancy Merary (2015). *La gestión integral de residuos sólidos urbanos en México: entre la intención y la realidad*. Letras Verdes: Revista Latinoamericana de Ciencias Socioambientales. N°17. Pp. 29-56.

Kaufmann, Daniel (2000). *Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica*. Revista Perspectivas (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile), vol. 3, N° 2, 2000 (pp. 367-387)

<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCORINSPA/Resources/1745261-1163704849223/poderdeevidencia.pdf>

La Porta, Rafael y Andrei Shleifer (2014). *Informality and development*. NBER Working Paper Series.

<https://www.nber.org/papers/w20205.pdf>

La República (2016). *Calles llenas de basura en La Victoria se debe a deuda de 4 millones de soles a empresa de limpieza*. 09 de diciembre.

<http://larepublica.pe/sociedad/829149-calles-llenas-de-basura-en-la-victoria-se-debe-deuda-de-4-millones-de-soles-empresa-de-limpieza>

La República (2018). *Lima tiene 184 puntos críticos de acumulación de basura en 18 distritos*. 14 de junio.

<https://larepublica.pe/sociedad/1261052-oefa-hay-184-puntos-criticos-acumulacion-basura-18-districtos-lima>

La República (2018). *Acumulación de basura en límite de dos distritos lleva más de quince días sin recogerse*. 24 de septiembre.

<https://larepublica.pe/sociedad/1324504-acumulacion-basura-victoria-agustino-lleva-15-dias-limpiarla>

Loayza, Norman (S/F). *Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú*. Estados Unidos: Banco Mundial.

<https://core.ac.uk/download/pdf/7115890.pdf?repositoryId=153>

Loayza, Norman (1997). *The economics of the informal sector. A simple model and some empirical evidence from Latin American*. Estados Unidos: Banco Mundial. Policy

Research Working Paper 1727.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/685181468743710751/pdf/multi0page.pdf>

López Vélez, Hernán (2016). *Gestión y manejo de residuos sólidos en la Municipalidad Metropolitana de Lima*. 01 de abril.

<http://ccap.org/assets/06.-Hernan-Roberto-Perez-Velez-Stage-I-Presentation-from-Lima-Peru.pdf>

Matos Mar, José (1984). *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Ministerio del Ambiente (2016). *Aprende: residuos y áreas verdes*.

Ministerio del Ambiente (2017) *Decreto Legislativo N° 1278 – Ley de Gestión*

Integral de los Residuos Sólidos Ministerio de Economía y Finanzas.

Ministerio del Ambiente (2017). *Segundo informe: evaluación de diseño y ejecución de presupuesto de gestión integral de los residuos sólidos.* 17 de julio.

Ministerio del Ambiente (S/F). *Gasto público.*

<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-publico-sp-18162/29-conceptos-basicos/76-gastos-publicos>

Municipio al Día (S/F). *Quehacer municipal.*

<https://municipioaldia.com/accion-municipal/servicios-publicos/>

Municipalidad de La Victoria (2010). *Plan de Desarrollo Local Concertado al 2020.*
<https://issuu.com/munilavictoria/docs/pdlcmlv2>

Municipalidad de La Victoria (S/F). *Gerencia de Gestión Ambiental.*

<http://www.munilavictoria.gob.pe/gga/app/>

Municipalidad de La Victoria (S/F). *Limpieza pública.*

http://www.munilavictoriach.gob.pe/web/Administracion/documents/doc_0308.pdf s/f

Municipalidad de La Victoria (S/F). *Plan Estratégico Institucional de La Victoria 2017-2019.*

<http://www.munilavictoria.gob.pe/instrumentoGestion/plan-estrategico-institucional>

Municipalidad de La Victoria (S/F). *PDLC La Victoria 2017-2021.*

<http://www6.m7.unilavictoria.gob.pe/plan-desarrollo-participativo/pdlc>

Municipalidad de La Victoria (S/F). “Organización institucional”.

<http://www.munilavictoria.gob.pe/municipalidad/organizacion-institucional-2015>

Municipalidad de La Victoria (2015). *Resolución de Alcaldía No. 009-2015-ALC/MLV.*

Municipalidad de La Victoria (2016). *Resolución de Alcaldía No. 018-2016-ALC/MLV.*

Municipalidad de La Victoria (2016). *Resolución de Alcaldía No. 705-2016-A/MLV.*

Municipalidad de La Victoria (2017). *Acuerdo de Concejo No. 022-2017/MLV.*

Municipalidad de La Victoria (2017). *Resolución de Alcaldía No. 025-2017/MLV.*

Municipalidad de La Victoria (2017). *Acuerdo de Concejo No. 030-2017/MLV.*

Municipalidad de La Victoria (2017). *Resolución de Alcaldía No. 033-2017-A/MLV.*

Municipalidad de La Victoria (2018). *Resolución de Alcaldía No. 034-2018-A/MLV.*

Niño, Ángela y otros (2016). *Gestión de residuos sólidos domiciliarios en la ciudad de Villavicencio. Una mirada desde los grupos de interés: empresa, Estado y comunidad.* Luna Azul.

Pastor, Cinthya (S/F). *Sector informal y políticas públicas en América Latina*. Perú: Konrad Adenauer Stiftung.

<http://www.ipe.org.pe/portal/wp-content/uploads/2018/01/IPE-2010-Sector-Informal-y-politicas-publicas-en-el-Peru.pdf>

Peters, Guy (1998). *Managing horizontal government: the politics of co-ordination*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-9299.00102>

Petts, Judith (1997). *The public-expert interface in local waste management decisions: expertise, credibility and process*. United Kingdom: Public Understand

Perú.21 (2016). *La Victoria: se regularizó el recojo de basura tras conciliación económica*. 10 de diciembre.

<https://peru21.pe/lima/victoria-regularizo-recojo-basura-conciliacion-economica-235521>

Portal de Transparencia Estándar (S/F). *Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima (MLV): contratación de servicios*.

http://www.transparencia.gob.pe/contrataciones/pte_transparencia_contrataciones.aspx?id_entidad=10063&id_tema=34&ver=D

Portal de Transparencia Estándar (S/F). *Municipalidad Distrital de La Victoria - Lima (MLV): información de personal*.

http://www.transparencia.gob.pe/personal/pte_transparencia_personal.aspx?id_entidad=10063&id_tema=32&ver=D#.WufpLYgvzIU

Portes, Alejandro y William Haller (2005). *The informal economy*. Handbook of Economic Sociology, Edition: 2, Chapter: 18, Publisher: Russell Sage Foundation, Editors: Smelser, Swedberg, pp.403-425.

https://www.researchgate.net/publication/287816999_The_Informal_Economy

Proarca (S/F). *Guía para la Gestión del Manejo de Residuos Sólidos Municipales*.

Perú: Congreso de la República.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0B75C6D498BD00DA05257D6C00530D21/\\$FILE/Gu%C3%ADaGesti%C3%B3nManejoResiduosS%C3%B3lidos.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0B75C6D498BD00DA05257D6C00530D21/$FILE/Gu%C3%ADaGesti%C3%B3nManejoResiduosS%C3%B3lidos.pdf)

[lidos.pdf](#)

Publimetro (2018). *92 distritos a nivel nacional necesitan mejorar recojo de basura*.

03 de febrero.

<https://publimetro.pe/actualidad/noticia-92-distritos-nivel-nacional-necesitan-mejorar-recojo-basura-70389>

Rateau, Melanie (2017). *Conflictos de apropiación de residuos reciclables e innovaciones socio institucionales en Lima*. Bogotá: Territorios.

Quiroz, Alfonso W. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Fondo Editorial del Instituto de Estudios Peruanos.

Repetto, Fabián (2009). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*.

<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000003/3246.pdf>

Reyna Alfaro, Luis Miguel y Karen Ventura Saavedra (S/F). *Los servicios públicos en el Perú: una versión preliminar.* México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<http://www.administracion.usmp.edu.pe/institutoconsumo/wp-content/uploads/2013/08/Servicios- Públlicos-en-el-Perú-UNAM.pdf>

Rosenbluth, Guillermo (1994). *Informalidad y pobreza en América Latina.* Chile: CEPAL. Abril. Pp. 157-179.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11941/1/052157177_es.pdf

RPP (2018). *La ciudad y la basura.* 20 de abril.

<http://rpp.pe/lima/actualidad/la-ciudad-y-la-basura-lima-retrocede-en-la-lucha-por-controlar-sus-residuos-solidos-noticia-1114285>

Saidon, Mariana y España Verrastro (2017). *El proceso de configuración de las políticas públicas de gestión de residuos en La Plata entre 2012 y 2016.* DAAPGE.

Sasikumar, K. y Sanoop Gopi (2009). *Solid waste management.* India: PHI Learning.

https://books.google.com.pe/books?hl=es&lr=&id=5fFOu6OiyqQC&oi=fnd&pg=PR2&dq=solid+waste+management&ots=DliiazzxPm&sig=rXcqW8aWoeB43_MqjrBWgWkd23w#v=onepage&q=solid%20waste%20management&f=false

Saravia, Michael y Franz Machaca (S/F). *Una visión general de la gestión municipal de los residuos sólidos en el Perú.* Lima: Gestión Pública.

Scartascini, Carlos; Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (ed.) (2011). *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.

Segarra Ortiz, Miguel (2004). *Los servicios públicos: una exigencia de nuestro tiempo.* Revista de Derecho de la Unión Europea, n°7, 2do semestre.

<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:19680&dsID=ServPcos.pdf>

SIGERSOL (2015). *Sistema de información para la gestión de residuos sólidos. Informe Anual 2015.*

<http://sigersol.minam.gob.pe/2015/verInforme.php?id=1263>

Solé, Albert (2000). *Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal?* Document de treball. Barcelona: Institut d' Economia de Barcelona.

[file:///C:/Users/Hp/Downloads/Dialnet-DeterminantesDelGastoPublicoLocal-2332707%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Hp/Downloads/Dialnet-DeterminantesDelGastoPublicoLocal-2332707%20(1).pdf)

Soto, Raimundo (2003). *La corrupción desde una perspectiva económica.* Pontificia Universidad Católica de Chile, Documento de Trabajo n°234.

<https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/4824/000349738.pdf?sequence=1>

Stawsky, Romina (2017). *La incidencia de la corrupción sobre la asignación del gasto*

público. Trabajo fin de máster. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales,
Universidad de Sevilla.

[https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/71896/La incidencia de la corrupci
%C3%B3n.pdf?sequence=1](https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/71896/La%20incidencia%20de%20la%20corrupci%C3%B3n.pdf?sequence=1)

Tchobanoglous, George y Frank Kreith (2002). *Handbook of Solid Waste Management*. United States: McGraw Hill.

Trujillo, Jorge Luis (2007). *Presupuesto: una aproximación desde la planeación y el gasto público*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

[https://books.google.com.pe/books?id=U1PF0cqoBW8C&printsec=frontcover&
amp;dq=gasto+publico+que+es&hl=es419&sa=X&ved=0ahUKEwiq0
Obek9jeAhWMuVkKHxotCoQ6AEIJzAA#v=onepage&q=gasto%20publico%20
que%20es&f=false](https://books.google.com.pe/books?id=U1PF0cqoBW8C&printsec=frontcover&dq=gasto+publico+que+es&hl=es419&sa=X&ved=0ahUKEwiq0Obek9jeAhWMuVkKHxotCoQ6AEIJzAA#v=onepage&q=gasto%20publico%20que%20es&f=false)

Tupayachi, Teresa (2012). *Encuentros y desencuentros del estado local y regional en la gestión integrada de los residuos sólidos. Una tarea pendiente en el Valle Sagrado*. Lima: Anthropologica.

United Nations Statistics (S/F). *Environment Glossary*.

<https://unstats.un.org/unsd/environmentgl/>

Valverde Valverde, Alejandra (2014). *Cambia el clima, no cambia el Estado: el diseño de la política de adaptación al cambio climático en el Perú*. PUCP: Tesis para

optar por el título de licenciada en Ciencia Política y Gobierno.

Vértiz, Miguel (2000). *El combate a la corrupción en los trámites administrativos. Una aproximación teórica*. Gestión y Política Pública, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, 2000, pp. 305-349. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México D.F.
<https://www.redalyc.org/pdf/133/13309204.pdf>

Vilcatoma, Yeni (2018). *Los intocables operando*. En Expreso. 24 de agosto.
<https://www.expreso.com.pe/opinion/yeni-vilcatoma/los-intocables-operando/>

Villamil, Roberto (S/F). *La economía informal: causas, consecuencias y ejes de solución*. OIT. Presentación en el 23° Congreso de Gestión de Personas.
http://centrum.pucp.edu.pe/oci/presentaciones/10-APERHU_-_Roberto_Villamil.pdf

Zárate, Walter A. (2010). *El presupuesto y el gasto público en Paraguay: aportes para un mejor entendimiento 2000-2009*. Asunción: CADEP.
http://www.cadep.org.py/uploads/2011/02/Presupuesto_y_Gasto_Publico.pdf

Zegarra Valdivia, Diego (S/F). *Del Servicio Público a los servicios de interés general: la evolución del service public en el sistema jurídico*. Lima: Revista Círculo Administrativo de Derecho.
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/viewFile/13487/14114>

ANEXOS

A. Tabla de actores entrevistados

En esta investigación se han identificado distintos grupos de actores. A continuación, se presenta la tabla que identifica los actores relevantes para el caso de estudio.

Nombre	Cargo	Institución
Harry Castro Durand	Alcalde (i)	Municipalidad de La Victoria
Sonia Aranibar Tapia	Subdirectora de Sitios Impactados	OEFA
Susana Saldaña	Secretaria General	Coordinadora de Empresarios de Gamarra
Enrique Cruz Guzmán	Subgerente de Gestión Ambiental	Municipalidad Metropolitana de Lima
Luis Quispe Cuenca	Analista de Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos	Ministerio del Ambiente

A la fecha, se ha retirado de la lista de actores al ex alcalde, Elías Cuba Bautista, y al ex Gerente de Gestión Ambiental, Víctor Muchaypiña Reyes. Ambos se encuentran recluidos en instalaciones penitenciarias, como se mencionó en el transcurso de esta tesis, por lo que no serán entrevistados.

Asimismo, en la presente investigación también se entrevistaron a comerciantes, ambulantes y recicladores. No se ha considerado un número mínimo de entrevistados por este grupo de actores. Al ser una tesis de tipo cualitativo, lo que se busca es contar con la información necesaria que permita corroborar o descartar la hipótesis que aquí se sostiene. En total se entrevistaron quince (15) ambulantes y diez (10)

recicladores. Asimismo, un entrevistado – ex empleado de la Municipalidad de La Victoria – optó por mantener su identidad en anonimato.

B. Cronograma de actividades

Actividad	Estado
Recojo de información pública	Realizado
Mapeo de actores	Realizado
Elaboración de guía para entrevista semi - estructurada por grupo de actores	Realizado
Realización de entrevistas	Realizado
Sistematización de la evidencia recogida	Realizado
Análisis de la información obtenida	Realizado

C. Guía de entrevistas

En esta investigación se ha elaborado una guía de entrevistas por cada grupo de actores identificado como participante activo de la gestión de residuos sólidos en La Victoria. Cada tabla contiene tres columnas en donde se plantean los objetivos, las preguntas y la finalidad de cada pregunta realizada.

ACTOR 1: Funcionarios de la MLV		
Objetivos	Preguntas	¿Para qué hacemos esta pregunta?
1. Identificar la relación de la MLV con otras entidades gubernamentales (MML y MINAM) en materia de gestión de residuos	1. ¿Cómo se da la relación entre la MLV y el MINAM respecto de la gestión de residuos en el distrito? ¿Consideran que tiene problemas con esta? ¿Cuáles son?	a) Permite identificar la relación entre la MLV y el MINAM sobre la gestión de residuos en el distrito

	<p>2. ¿Cómo se da la relación entre la MLV y la MML respecto de la gestión de residuos en el distrito? ¿Consideran que tiene problemas con esta? ¿Cuáles son?</p>	<p>a) Permite identificar la relación entre la MLV y la MML sobre la gestión de residuos en el distrito</p>
	<p>3. ¿Se han implementado acciones conjuntas entre las tres entidades para la gestión de residuos en el distrito?</p>	<p>a) Permite identificar si efectivamente se ha trabajado entre las tres entidades de gobierno en la gestión de residuos en el distrito</p>
<p>2. Identificar la relación de la MLV con Petramás</p>	<p>4. ¿Cómo se da la relación entre la MLV y Petramás respecto de la gestión de residuos en el distrito? ¿Consideran que tiene problemas con esta? ¿Cuáles son?</p>	<p>a) Permite identificar la relación entre la MLV y Petramás sobre la gestión de residuos en el distrito</p>
	<p>5. ¿Cómo se divide la gestión de residuos en el distrito entre la MLV y Petramás? ¿Alguna de las tareas que se lleva a cabo no se encuentra especificada en el contrato entre ambas partes?</p>	<p>a) Permite mapear los procesos que corresponden a la gestión de residuos entre ambas entidades, identificando qué tareas realiza cada una</p>
	<p>6. ¿Cómo se solucionó la controversia con Petramás sobre la deuda de 4 millones de soles en el año 2017?</p>	<p>a) Permite revelar información no pública sobre la controversia con la empresa</p>

<p>3. Identificar la relación de la MLV con los recicladores</p>	<p>7. ¿Cómo se da la relación entre la MLV y los recicladores respecto de la gestión de residuos sólidos en el distrito? ¿Cuentan con un padrón? ¿Consideran que tiene problemas con esta? ¿Cuáles son?</p>	<p>a) Permite identificar la relación entre la MLV y los recicladores sobre la gestión de residuos en el distrito</p>
	<p>8. ¿Cuáles son las estrategias de reciclaje promovidas por la MLV para la gestión de residuos? De ser así, ¿participan los recicladores en estas actividades?</p>	<p>a) Permite identificar si la MLV tiene el propósito de incluir a los recicladores en la gestión de residuos dentro del distrito</p>
<p>4. Identificar la relación de la MLV con los comerciantes ambulantes y comerciantes formales</p>	<p>9. ¿Cómo se da la relación entre la MLV y los comerciantes ambulantes de Gamarra y La Parada respecto a la gestión de residuos en el distrito? ¿Consideran que tiene problemas con esta? ¿Cuáles son?</p>	<p>a) Permite identificar la relación entre la MLV y los comerciantes ambulantes de las principales zonas comerciales del distrito</p>
	<p>10. ¿Consideran que la relación que mantienen con los comerciantes informales afecta su relación con los comerciantes formales?</p>	<p>a) Permite identificar los impactos negativos o positivos en otros actores que se desprenden del relacionamiento de la MLV con los comerciantes informales</p>
	<p>11. ¿Qué porcentaje de los arbitrios pagados por los comerciantes formales se destina para la gestión de los residuos que producen?</p>	<p>a) Permite identificar si una proporción del pago de arbitrios de los comerciantes formales se destina a la gestión de residuos</p>

	12. De todos los miembros que componen la SLP, ¿cuántos son especialistas en gestión de residuos? De ser así, ¿el o la subgerente es también especialista?	a) Permite identificar la existencia de especialistas o conocedores en gestión de residuos sólidos
5. Identificar la lógica organizacional de la Subgerencia de Limpieza Pública de la MLV	13. ¿Cuál es el proceso de selección para el personal que integra la SLP? ¿Hay algún requisito especial durante el proceso de selección del subgerente?	a) Permite identificar los criterios de selección de los miembros de la SLP
	14. ¿Cuánta cercanía existen entre el subgerente y el Gerente de Servicios a la Ciudad? ¿Cuánta cercanía existe entre el subgerente y el alcalde?	a) Permite identificar si hay cercanía o coordinación entre el subgerente y sus superiores
6. Identificar las características económico- financieras de la MLV en relación a la gestión de residuos dentro del distrito	15. ¿Cuál es la prioridad que se brinda a la gestión de residuos en términos de asignación presupuestal al interior de la municipalidad?	a) Permite identificar la prioridad otorgada en términos económicos a la gestión de residuos dentro de la municipalidad
	16. ¿Qué etapa de la gestión de residuos se encuentra priorizada dentro del presupuesto? (recojo, reciclaje, traslado o disposición)	a) Permite identificar la etapa de la gestión de residuos con mayor prioridad para la MLV
	17. ¿Participa la SLP dentro de la formulación del presupuesto para su rea?	a) Permite identificar si existe colaboración de la SLP con la formulación del presupuesto para la gestión de residuos

<p>7. Identificar los cambios en las dinámicas internas-externas en la gestión de residuos post-destitución de Elías Cuba</p>	<p>18. ¿Ha cambiado la relación con el MINAM y la Municipalidad de Lima sobre la gestión de los residuos luego de la destitución de Elías Cuba? Si es así, ¿cuáles han sido los cambios más importantes?</p>	<p>a) Permite identificar cambios entre la relación del MINAM con la MLV luego de la destitución de Elías Cuba</p>
	<p>19. ¿Ha cambiado la relación con Petramás sobre la gestión de los residuos luego de la destitución de Elías Cuba? Si es así, ¿cuáles han sido los cambios más importantes?</p>	<p>a) Permite identificar cambios entre la relación de la empresa con la MLV luego de la destitución de Elías Cuba</p>
	<p>20. ¿Ha cambiado la relación con los comerciantes formales sobre la gestión de los residuos luego de la destitución de Elías Cuba? Si es así, ¿cuáles han sido los cambios más importantes?</p>	<p>a) Permite identificar cambios entre la relación de los comerciantes con la MLV luego de la destitución de Elías Cuba</p>
	<p>21. ¿Ha cambiado la relación con los comerciantes informales y con los recicladores sobre la gestión de los residuos luego de la destitución de Elías Cuba? Si es así, ¿cuáles han sido los cambios más importantes?</p>	<p>a) Permite identificar cambios entre la relación de los actores informales con la MLV luego de la destitución de Elías Cuba</p>

ACTOR 2: Otros actores del Estado (MINAM, MEF y MML)		
Objetivos	Preguntas	¿Para qué hacemos esta pregunta?
1. Identificar la relación de las entidades gubernamentales con la MLV	1. ¿Cómo se da la relación que mantienen con la MLV sobre la gestión de residuos sólidos al interior del distrito? ¿Consideran que tiene problemas con esta? ¿Cuáles son?	a) Permite identificar la relación de otras entidades gubernamentales con la MLV sobre la gestión de residuos al interior del distrito
2. (Sólo para MINAM) - Identificar el cumplimiento del mandato político/legal en gestión de residuos al interior de la MLV	2. ¿Existen mecanismos de monitoreo del cumplimiento del PIGARS a nivel distrital? De ser así, ¿cuáles son y cuáles son los resultados de la MLV?	a) Permite identificar la existencia del cumplimiento del PIGARS dentro de la MLV y el monitoreo de este de parte del MINAM
	3. ¿Cuáles consideran ustedes que son las particularidades del distrito de La Victoria que posibilitan o dificultan en cumplimiento del PIGARS?	a) Permite identificar la ponderación del MINAM sobre las condiciones que dificultan o facilitan el cumplimiento del PIGARS en el distrito
	4. ¿Creen que estas características son propias solo del distrito o también sucede en otros distritos a nivel nacional?	a) Permite identificar si el MINAM considera que el cumplimiento del PIGARS en La Victoria responde a una excepción o, por el contrario, a un patrón
	3. ¿Se han realizado capacitaciones/charlas/conferencias sobre gestión de residuos al personal de la MLV?	a) Permite mapear la presencia del MINAM dentro de la Subgerencia de Limpieza Pública de la MLV

<p>3. (Sólo para MEF) - Identificar el cumplimiento del mandato económico en gestión de residuos al interior de la MLV</p>	<p>4. ¿Existen mecanismos de monitoreo del cumplimiento del pliego presupuestal 0036 a nivel distrital? De ser así, ¿cuáles son y cuáles son los resultados de la MLV?</p>	<p>a) Permite identificar la existencia del cumplimiento del PP0036 dentro de la MLV y el monitoreo de este de parte del MEF</p>
	<p>5. ¿Participan los distritos en la formulación del PP0036?</p>	<p>a) Permite identificar si existe o no una participación activa de los distritos dentro de la formulación del PP0036</p>
	<p>6. ¿Bajo qué criterios se realiza la asignación presupuestal distrital en el PP0036?</p>	<p>a) Permite identificar los criterios existentes para la asignación de recursos económicos en el PP0036</p>
	<p>7. ¿Cada cuánto tiempo se organizan las Comisiones Ambientales Municipales? ¿Cuál es el porcentaje de asistencia de la MLV a estas?</p>	<p>a) Permite identificar la frecuencia de las comisiones ambientales municipales y la participación de la MLV en ellas</p>
<p>4. (Sólo para MML) - Identificar la relación entre la MML y la MLV</p>	<p>8. ¿Cuáles son los tópicos que se discuten en las Comisiones Ambientales Municipales? ¿Se aborda el desempeño distrital en gestión de residuos sólidos?</p>	<p>a) Permite identificar los tópicos que se discuten dentro de las comisiones ambientales municipales</p>
	<p>9. ¿Consideran que ha habido cambios sustantivos entre la relación que mantienen con la MLV durante la gestión de Elías Cuba?</p>	<p>a) Permite identificar las dinámicas internas que se han gestado entre estos dos actores y si estas se han mantenido en el tiempo o han variado</p>

Actor 3: Ambulantes		
Objetivos	Preguntas	¿Para qué hacemos esta pregunta?
Identificar relación de ambulantes la MLV	1. ¿Cómo se da la relación cotidiana que mantienen con la MLV? ¿Consideran que tienen problemas con ella? ¿Cuáles son?	a) Permite identificar las dinámicas internas y la interacción entre los ambulantes y la MLV
	2. ¿Cómo se realiza el recojo de basura en esta parte del distrito? ¿Quién lo realiza?	a) Permite mapear los procesos que corresponden a la gestión de residuos e identificar quién lo realiza en los principales espacios comerciales del distrito
	3. ¿Perciben ustedes que el recojo de basura en el distrito es adecuado? Si no es así, ¿cuáles son sus principales quejas?	a) Permite identificar la valoración de la prestación del servicio
	4. ¿Qué sucedió durante el año 2017, cuando la empresa Petramás dejó de recoger la basura? ¿Cuáles fueron sus opiniones y reacciones sobre la controversia?	a) Permite identificar la percepción de los ambulantes sobre la controversia entre Petramás y la MLV
	5. ¿Hubieron mejoras en el recojo de basura luego de que se solucionara dicho inconveniente? Si es así, ¿cuáles fueron?	a) Permite revelar información no pública sobre la controversia con la empresa y la valoración que esta hace sobre el caso

	6. ¿Cómo ha cambiado la relación con la municipalidad después de la destitución de Elías Cuba?	a) Permite identificar la existencia de cambios en la relación de ambas partes luego de la captura de la principal autoridad de la MLV
	7. ¿Han recibido propuestas para participar en el recojo de basura en el distrito? Si así, ¿de parte de quién?	a) Permite identificar si existe o no una estrategia de promoción del círculo virtuoso de la GRS a nivel distrital y si en esta se ha buscado incluir a los ambulantes
Identificar la relación de los ambulantes con Petramás	8. ¿Cuál es la relación que mantienen con los operarios de limpieza? ¿Tienen algún problema con ellos? Si es así, ¿cuáles son?	a) Permite identificar si existe o no una relación entre los ambulantes con los operarios de limpieza
Identificar la percepción de los ambulantes sobre la presencia de otros actores en el distrito	9. ¿Han percibido la presencia del Ministerio del Ambiente o de la Municipalidad de Lima dentro del distrito? Si es así, ¿a través de qué acciones?	a) Permite identificar si existe o no una participación de parte de otros actores en la GRS en el distrito desde la percepción de los ambulantes
	10. ¿Cómo perciben ustedes la relación entre los recicladores y la municipalidad? ¿Consideran que el trabajo de los recicladores es negativo para ustedes?	a) Permite identificar la percepción que tienen los ambulantes sobre los recicladores y sobre la relación de estos con el municipio

	11. ¿Cómo perciben ustedes la relación entre los comerciantes formales y la municipalidad? ¿Ha cambiado en algo después del arresto de Elías Cuba?	a) Permite identificar la percepción que tienen los ambulantes sobre los comerciantes formales y su relación con el municipio
		b) Permite identificar si han cambiado las relaciones entre los comerciantes formales y el municipio luego del arresto de Elías Cuba. Y si esto ha sido percibido por los ambulantes.
Identificar la lógica y la percepción sobre el servicio de limpieza pública de parte de los ambulantes	12. ¿Consideran que es necesario el pago de arbitrios para el recojo de basura? Si es así, ¿por qué?	a) Permite identificar la ponderación de los ambulantes sobre la necesidad de tributar para contribuir con la prestación del servicio público
	13. ¿Han realizado algún tipo de pago por el recojo de basura? Si es así, ¿cuántas veces lo hicieron?	a) Permite identificar si se realizaron pagos no estipulados por la ley para que se realizara el recojo de la basura producida por los propios ambulantes
		b) Permite identificar si esta práctica era o no recurrente

ACTOR 4: Recicladores		
Objetivos	Preguntas	¿Para qué hacemos esta pregunta?

<p>Identificar la relación de los recicladores con la MLV</p>	<p>1. ¿Cómo se da la relación cotidiana que mantienen con la MLV? ¿Consideran que tienen problemas con ella? ¿Cuáles son?</p>	<p>a) Permite identificar las dinámicas internas y la interacción entre los recicladores y la MLV</p>
	<p>2. ¿Cómo se realiza el recojo de basura en esta parte del distrito? ¿Quién lo realiza?</p>	<p>a) Permite mapear los procesos que corresponden a la gestión de residuos e identificar quién lo realiza en los principales espacios comerciales del distrito</p>
	<p>3. ¿Perciben ustedes que el recojo de basura en el distrito es adecuado? Si no es así, ¿cuáles son sus principales quejas?</p>	<p>a) Permite identificar la valoración de la prestación del servicio</p>
	<p>4. ¿Qué sucedió durante el año 2017, cuando la empresa Petramás dejó de recoger la basura? ¿Cuáles fueron sus opiniones y reacciones sobre la controversia?</p>	<p>a) Permite identificar la percepción de los recicladores sobre la controversia entre Petramás y la MLV</p>
	<p>5. ¿Hubieron mejoras en el recojo de basura luego de que se solucionara dicho inconveniente? Si es así, ¿cuáles fueron?</p>	<p>a) Permite revelar información no pública sobre la controversia con la empresa y la valoración que esta hace sobre el caso</p>
	<p>6. ¿Cómo ha cambiado la relación con la municipalidad después de la destitución de Elías Cuba?</p>	<p>a) Permite identificar la existencia de cambios en la relación de ambas partes luego de la captura de la principal autoridad de la MLV</p>

Identificar la relación de los recicladores con Petramás	7. ¿Han recibido propuestas para participar en el recojo de basura en el distrito? Si así, ¿de parte de quién?	a) Permite identificar si existe o no una estrategia de promoción del círculo virtuoso de la GRS a nivel distrital y si en esta se ha buscado incluir a los recicladores
	8. ¿Cuál es la relación que mantienen con los operarios de limpieza? ¿Tienen algún problema con ellos? Si es así, ¿cuáles son?	a) Permite identificar si existe o no una relación entre los recicladores con los operarios de limpieza
Identificar la percepción de los recicladores sobre la presencia de otros actores en el distrito	9. ¿Han percibido la presencia del Ministerio del Ambiente o de la Municipalidad de Lima dentro del distrito? Si es así, ¿a través de qué acciones?	a) Permite identificar si existe o no una participación de parte de otros actores en la GRS en el distrito desde la percepción de los recicladores
	10. ¿Mantienen ustedes contacto con los comerciantes formales? Si es así, ¿les han pedido alguna vez a ustedes que se encarguen del recojo de la basura?	a) Permite identificar la relación entre los comerciantes formales y los recicladores
	11. ¿Mantienen ustedes contacto con los ambulantes? Si es así, ¿les han pedido alguna vez a ustedes que se encarguen del recojo de la basura?	a) Permite identificar la relación entre los ambulantes y los recicladores
Identificar la ponderación de los recicladores	11. ¿Consideran ustedes que el trabajo que realizan es valorado por la municipalidad?	a) Permite identificar la ponderación de los recicladores sobre su trabajo y sobre la valoración que la MLV puede tener sobre este

sobre su trabajo en La Victoria	12. ¿Cuáles consideran que son los principales obstáculos para su trabajo en este distrito?	a) Permite identificar la ponderación de los recicladores sobre los obstáculos de su trabajo en el distrito
---------------------------------	---	---

ACTOR 5: Asociación de comerciantes		
Objetivos	Preguntas	¿Para qué hacemos esta pregunta?
1. Identificar la relación de los comerciantes formales con la MLV	1. ¿Cómo se da la relación cotidiana que mantienen con la MLV? ¿Consideran que tienen problemas con ella? ¿Cuáles son?	a) Permite identificar las dinámicas internas y la interacción entre los comerciantes formales y la MLV
	2. ¿Cómo se realiza el recojo de basura en esta parte del distrito? ¿Quién lo realiza?	a) Permite mapear los procesos que corresponden a la gestión de residuos e identificar quién lo realiza en los principales espacios comerciales del distrito
	3. ¿Perciben ustedes que el recojo de basura en el distrito es adecuado? Si no es así, ¿cuáles son sus principales quejas?	a) Permite identificar la valoración de la prestación del servicio
	4. ¿Qué sucedió durante el año 2017, cuando la empresa Petramás dejó de recoger la basura? ¿Cuáles fueron sus opiniones y reacciones sobre la controversia?	a) Permite identificar la percepción de los comerciantes formales sobre la controversia entre Petramás y la MLV
	5. ¿Hubieron mejoras en el recojo de basura luego de que se solucionara dicho inconveniente? Si es así, ¿cuáles fueron?	a) Permite revelar información no pública sobre la controversia con la empresa y la valoración que esta hace sobre el caso
	6. ¿Cómo ha cambiado la relación con la municipalidad después de la destitución de Elías Cuba?	a) Permite identificar la existencia de cambios en la relación de ambas partes luego de la captura de la principal autoridad de la

		MLV
2. Identificar la relación de los comerciantes formales con Petramás	7. ¿Han recibido propuestas para participar en el recojo de basura en el distrito? Si así, ¿de parte de quién?	a) Permite identificar si existe o no una estrategia de promoción del círculo virtuoso de la GRS a nivel distrital y si en esta se ha buscado incluir a los comerciantes formales
	8. ¿Cuál es la relación que mantienen con los operarios de limpieza? ¿Tienen algún problema con ellos? Si es así, ¿cuáles son?	a) Permite identificar si existe o no una relación entre los comerciantes formales con los operarios de limpieza
3. Identificar la percepción de los comerciantes formales sobre la presencia de otros actores en el distrito	9. ¿Han percibido la presencia del Ministerio del Ambiente o de la Municipalidad de Lima dentro del distrito? Si es así, ¿a través de qué acciones?	a) Permite identificar si existe o no una participación de parte de otros actores en la GRS en el distrito desde la percepción de los comerciantes
	10. ¿Cómo perciben ustedes la relación entre los recicladores y la municipalidad? ¿Consideran que el trabajo de los recicladores es negativo para ustedes?	a) Permite identificar la percepción que tienen los comerciantes formales sobre los recicladores y sobre la relación de estos con el municipio
4. Identificar la lógica y la percepción sobre el servicio de limpieza pública de parte de los comerciantes formales	11. ¿Consideran que es necesario el pago de arbitrios para el recojo de basura? Si es así, ¿por qué?	a) Permite identificar la ponderación de los comerciantes formales sobre la necesidad de tributar para contribuir con la prestación del servicio público

D. Protocolo de consentimiento informado

Esta tesis se realiza siguiendo los lineamientos de ética e integridad científica

propuestos por el Vicerrectorado de Investigación Académica de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Para tal fin se elaboró un protocolo de consentimiento que debe ser firmado por el entrevistado, garantizando que la información brindada no se utilice con otro propósito que no sean los de esta tesis.

Anexo 1

Protocolo de consentimiento informado para participantes

El propósito de este protocolo es brindar a los y las participantes en esta investigación, una explicación clara de la naturaleza de la misma, así como del rol que tienen en ella. La presente entrevista es conducida por Andrea Peralta Tarazona, estudiante de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El estudio se encuentra en el marco de la tesis que viene realizando para optar por el título de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno.

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá participar de una entrevista, lo que tomará alrededor de sesenta (60) minutos. La conversación será grabada con el fin de transcribir las ideas que usted haya expresado. Su participación será voluntaria. La información que se recoja será estrictamente confidencial y no se podrá utilizar para ningún otro propósito que no esté contemplado en esta investigación. Antes de iniciar la entrevista, cada participante será notificado del código con el que será identificado para mantener en secreto su identidad. El almacenamiento de datos se codificará en un archivo digital con clave de acceso. En un archivo diferente, con una clave distinta, se guardará el nombre y código del entrevistado. Ambos archivos serán almacenados por un periodo de tres (3) meses como evidencia de campo.

Si tuviera alguna duda con el desarrollo del proyecto, usted es libre de formular las preguntas que considere necesarias. Puede finalizar su participación en cualquier momento del estudio sin que esto represente algún perjuicio para usted. Si se sintiera incómodo, frente a alguna de las preguntas, puede ponerlo en conocimiento de la persona a cargo de la investigación y abstenerse de responder. Muchas gracias por su participación.

Yo, _____, doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria. He recibido información en forma verbal sobre el estudio. Al firmar este protocolo estoy de acuerdo con que mis datos personales, puedan ser usados según lo descrito en la hoja de información que detalla la investigación en la que estoy participando. Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí. Entiendo que recibiré una copia de este formulario de consentimiento e información del estudio y que puedo pedir información sobre los resultados de este estudio cuando este haya concluido. Para esto, puedo comunicarme con Andrea Peralta Tarazona, al correo electrónico aperalta@pucp.pe

Nombre del participante

Firma del participante

Fecha

Nombre de la investigadora

Firma de la investigadora

Fecha

E. Codificación de entrevistas

Algunas de las entrevistas realizadas en esta investigación son anónimas. La identidad de los y las informantes que solicitaron su anonimato no será revelada. Asimismo, no se brindarán los nombres de los ambulantes y recicladores entrevistados debido a que algunos de ellos mostraron cierta resistencia a brindar sus datos. Por tal motivo, se ha decidido codificar con una letra a estos grupos de actores, al igual que a aquellos que solicitaron mantener su identidad en secreto.

Tipo de actor	Código
Funcionarios de la Municipalidad de La Victoria	A
Funcionarios del Ministerio del Ambiente	B
Funcionarios de la Municipalidad Metropolitana de Lima	C
Funcionarios del OEFA	D
Ambulantes	E
Recicladores	F

A continuación, se presenta la codificación realizada. La misma va acompañada de un número según la cantidad de entrevistas realizadas a cada grupo de actores y permite identificarlos a lo largo de esta tesis.