

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Estudios Urbanos

La articulación multinivel y su efecto en la eficacia de la disposición final de los desechos
sólidos urbanos en el Ecuador durante los años 2010-2018

Luz María Aguirre Aguirre

Asesor: Marco Córdova

Lectores: Augusto Barrera y Miguel Ángel Bossano

Quito, abril de 2020

Tabla de contenidos

Resumen.....	VII
Agradecimientos.....	VIII
Introducción.....	1
Capítulo 1.....	7
Articulación multinivel y gestión pública	7
1.1. La gobernanza y la acción pública	7
1.2. Nueva Gestión Pública (NGP), descentralización y autonomía	11
La descentralización y autonomía	16
1.3. Las relaciones intergubernamentales (RIG) y la gobernanza multinivel (GMN)	19
Relaciones intergubernamentales (RIG)	21
Gobernanza multinivel (GMN)	24
1.4. La articulación multinivel y la gestión pública eficaz	28
Capítulo 2.....	33
El servicio público de disposición final de los desechos sólidos urbanos y su gestión	33
2.1. Los servicios públicos urbanos.....	33
2.2. El manejo de los desechos sólidos urbanos y su disposición final.....	36
Importancia del manejo de los desechos sólidos urbanos	37
La realidad del manejo de los desechos sólidos urbanos	41
Disposición final de los desechos sólidos urbanos.....	44
2.3. Cuestiones metodológicas de la articulación multinivel y de la eficacia en la gestión pública local para la disposición final de los desechos sólidos urbanos	46
2.3.1. Metodología para analizar la articulación multinivel a través de las RIG	48
2.3.2. Metodología para analizar la gestión pública local para la disposición final de los desechos sólidos urbanos	51
2.3.3. Metodología para medir la eficacia de la gestión pública	54
2.3.4. Técnicas de recolección de información	55
2.3.5. Entrevistas	59
Capítulo 3.....	61
Los desechos sólidos urbanos en el Ecuador	61
3.1. Marco legal para la prestación del servicio público de manejo de desechos sólidos	61
Descentralización y autonomía sobre el manejo de los desechos sólidos en el Ecuador	66
Régimen competencial	69

3.2. Articulación multinivel a través de las RIG para el manejo de desechos sólidos en el Ecuador.....	78
3.3. El objetivo nacional de cierre de botaderos a cielo abierto en el Ecuador	82
Capítulo 4.	84
La influencia de la articulación multinivel sobre la eficacia en la gestión pública local para la disposición final de los desechos sólidos urbanos en el Ecuador	84
4.1. Análisis de la gestión pública local para la disposición final de los desechos sólidos urbanos	84
4.1.1. Componente físico.....	85
4.1.2.Estrategias de gobierno	87
4.2. Medición de la eficacia de la gestión pública.....	88
4.3. Análisis de la articulación multinivel a través de las RIG.....	96
4.4. Resumen	100
Conclusiones.	102
Anexo 1.	112
Lista de referencias.	115

Ilustraciones

Gráficos

Gráfico 4.1. Calificación de los tipos de disposición final.....	89
Gráfico 4.2. Generación y correspondiente disposición final de los desechos sólidos urbanos	90
Gráfico 4.3. Análisis de componentes principales de los indicadores de articulación y de gestión municipal	92
Gráfico 4.4. Variables de mayor importancia en el análisis.....	93
Gráfico 4.5. Distribución espacial de los tipos de disposición final en el Ecuador	94
Gráfico 4.6. Relación espacial con respecto a la gestión de desechos sólidos.....	95
Gráfico 5 1. Componentes de la competencia de gestión ambiental, respecto a la disposición final de los desechos sólidos.....	106

Tablas

Tabla 2.1. Esquema metodológico.	47
Tabla 2.2. Criterios e indicadores para medir las RIG	49
Tabla 2.3. Indicadores para evaluar la gestión municipal de los desechos sólidos.....	51
Tabla 2.4. Los tres indicadores cuantitativos de los componentes físicos de un sistema de gestión de residuos sólidos.....	52
Tabla 2.5. Criterios para derivar el indicador porcentaje de residuos que van al sitio de disposición final	52
Tabla 2.6. Los tres indicadores cualitativos de los componentes de estrategias de gobierno de un sistema de gestión de residuos sólidos.	53
Tabla 2.7. Indicadores para el análisis de componentes principales.....	57
Tabla 2.8. Valores de los criterios técnicos del manejo de los sitios de disposición final.....	58
Tabla 3.1. Jerarquía del marco legal del manejo de los desechos sólidos.....	62
Tabla 3.2. Objetivos y estrategias de manejo de desechos sólidos en los Planes de Desarrollo	65
Tabla 3.3. Facultades de la competencia de gestión ambiental transferidas desde el Gobierno Central a los diferentes GAD en Ecuador	72

Tabla 3.4. Facultades y atribuciones del gobierno central y el gobierno municipal para la GIRS.....	77
Tabla 3.5. Obligaciones de cada nivel de gobierno respecto al manejo de desechos sólidos ..	80
Tabla 4 1. Resultados según tres tipos de municipios en el Ecuador.....	86
Tabla 4.2. Variación menor en datos de generación.	91
Tabla 4.3. Variación de datos de disposición final de los desechos sólidos urbanos.....	91

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Luz María Aguirre Aguirre autora de la tesis titulada “La articulación multinivel y su efecto en la eficacia de la disposición final de los desechos sólidos urbanos en el Ecuador durante los años 2010-2018”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Estudios Urbanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, abril de 2020

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Luz María Aguirre Aguirre', is written over a horizontal line. Below the signature, there is another horizontal line.

Luz María Aguirre Aguirre

Resumen

El objetivo central de la investigación fue explicar cómo la articulación multinivel incide en la eficacia de la gestión pública para la disposición final de los desechos sólidos urbanos. Todo esto bajo el prisma de la gobernanza, la descentralización y la autonomía, que plantean que las capacidades directivas transferidas hacia los diferentes niveles de autoridad o gobiernos locales se manifiestan a través de la articulación multinivel y de las relaciones intergubernamentales (RIG). Relacionamiento que promete una gestión pública más eficaz para la prestación de los servicios públicos, entre los que destaca el manejo de los desechos sólidos urbanos y su disposición final. Se plantea como hipótesis que los municipios que mejor disposición final de los desechos sólidos urbanos tienen son los que mejor articulados están; y que, por consiguiente, el incumplimiento del objetivo del cierre de todos los botaderos a cielo abierto a nivel nacional se debe a una falta de articulación multinivel entre el gobierno central y el municipal.

Agradecimientos

Gracias amor mío!

Introducción

Planteamiento de la problemática

La gestión pública en el Ecuador se ha caracterizado siempre por la excesiva centralización. Muchos han sido los esfuerzos por implementar la descentralización y la autonomía política, administrativa y financiera, a través de cesión de capacidades directivas hacia diferentes niveles gobierno para lograr una mejor manera de gobernar. Con esto vino también la promesa de un cambio en la concepción del papel del gobierno, de sus relaciones internas, y de este con la sociedad; relaciones menos verticales y más horizontales, menos burocracia, más autonomía, agilidad, eficacia y eficiencia.

La descentralización trajo consigo el fortalecimiento de los gobiernos locales, y dio lugar al sentido multinivel del Estado que ha debido fortalecerse con la autonomía y la asignación de capacidades (Cabrero 2008). Los municipios, por ser capaces de entender mejor que otros niveles de gobierno el sentido y los motivos de las demandas y necesidades ciudadanas, pasaron a ser actores protagónicos (Aghón & Cortés 1998, 73-75). Para combatir las dificultades, a los municipios se les ha dado la libertad o autonomía para adoptar los modelos de gestión y prestación de servicios que más se adecúen a su realidad, permitiéndoles ser más responsables, flexibles y competitivos (Elizalde 2010, 55).

No obstante, son los municipios el nivel de gobierno en el que más se evidencian las carencias de la gestión pública. En ellos recae una gran cantidad de competencias administrativas, ejecutivas y de gestión de servicios públicos, para las cuales demuestran no tener capacidades técnicas, organizativas y financieras, entre otros. Es precisamente en este traspaso de mayores responsabilidades difíciles de afrontar, en donde se agravan los problemas que enfrentan la prestación y la gestión de los servicios públicos (García del Castillo & Gómez 2011, 158).

En el Ecuador el mal manejo de los desechos sólidos urbanos es un problema histórico. En la presente investigación la problemática se enfoca en el cierre de botaderos a cielo abierto que los municipios debían alcanzar en su 100% hasta el 2017. Meta que el gobierno central trazó usando su dirección jerárquica, e indujo a los municipios a cooperar y actuar de una manera deseada. Pero que no se alcanzó porque al 2018 solo se logró cerrar el 51% de todos los botaderos del país.

La presente tesis aborda la eficacia de la gestión pública municipal respecto a la disposición final de los desechos sólidos urbanos, y da una muestra de los motivos por los que en el Ecuador no se ha logrado cerrar el 100% de los botaderos a cielo abierto. Esta falta de eficacia, se reconoce como un problema multidimensional de gestión pública sobre el cual tienen responsabilidad simultanea o intervienen distintas autoridades y en donde confluyen múltiples intereses para la toma de decisiones. Esto porque en el Ecuador, respecto al manejo de los desechos sólidos urbanos hay simultaneidad o concurrencia en las facultades de gestión y de control, en las que intervienen el gobierno central y el gobierno municipal.

Justamente, la capacidad de solucionar problemas como el de los botaderos a cielo abierto se basa en la descentralización y la autonomía de los municipios, que obligan a los niveles de gobierno a trazar tejidos de relaciones para ayudarse y asistirse. En el incumplimiento del objetivo del cierre del 100% de botaderos a cielo abierto, se hace evidente la incapacidad de articulación multinivel o coordinación entre niveles de gobierno. Articulación que está relacionada con la capacidad de gobernabilidad como cualidad intrínseca del desempeño de las instituciones públicas (Echebarría 2004, 3).

Los municipios y el gobierno central tienen dentro del ordenamiento jurídico y constitucional la posibilidad de articularse, lo cual se manifiesta a través de las RIG, que son una expresión de la descentralización y que dentro de un Estado unitario, son esencialmente relaciones municipio-gobierno central-municipio. Las cuales, desde un punto de vista político permiten mejorar la gobernabilidad y la gestión pública. La articulación multinivel a través de las RIG, hacen énfasis en la colaboración, cooperación y asociación para alcanzar objetivos comunes; y para entender la articulación es necesario tener claras las responsabilidades de cada actor, lo que permite saber a quién se le debe exigir qué responsabilidad, resultados y rendición de cuentas.

La hipótesis de la presente tesis se planteó en un nivel meso y argumenta que partiendo de que las RIG son una herramienta de coordinación y gestión para dar atención y solucionar problemas comunes respecto al aprovechamiento de recursos, reducir costos, mejorar los servicios públicos y lograr objetivos (Hernández 2006, 37), si se llevan de una manera coherente y bajo esquemas intergubernamentales hacen gobiernos más eficaces.

Se parte de que existe una relación entre la articulación multinivel (variable independiente) y la eficacia de la gestión pública (variable dependiente), porque se asume que la falta de

articulación entre los niveles de gobierno central y municipal afecta a la eficacia en la prestación del servicio público de la disposición final de desechos sólidos urbanos; y que los municipios que han cerrado su botadero a cielo abierto serían los que mejor articulados están. Y que, por consiguiente, el incumplimiento del objetivo nacional y local de cierre de botaderos o falta de eficacia se debe a una falta de articulación multinivel entre el gobierno central y municipal. Quizá esta falta de articulación ha impedido a los dos niveles de gobierno trabajar de manera ordenada y conjunta entre sí, mantener unidad de criterios, y lograr modelos de gestión de servicios públicos que sean eficientes y eficaces.

Esto lleva a la pregunta de ¿Cómo la articulación multinivel incide en la eficacia de la gestión pública para la disposición final de los desechos sólidos urbanos?

A nivel micro, la articulación multinivel a través de las RIG y la eficacia de la gestión pública se abordaron a escala municipal. Para poder estudiar la articulación multinivel a través de las RIG y su efecto en la eficacia de la disposición final de los desechos sólidos urbanos en el Ecuador, ha sido necesario enfocarse en los años 2012-2018. Sin embargo, también ha sido necesario retrotraerse a los años 2010 y 2011, en los cuales se emitieron importantes instrumentos legales y se tomaron decisiones trascendentales sobre la organización del Estado y de la administración pública institucional, que afectaron a la gobernanza sobre el manejo de los desechos sólidos urbanos.

Detrás del servicio público de manejo de los desechos sólidos urbanos se pueden reconocer problemas ecológicos, económicos y obviamente políticos, que provienen de aspectos más complejos como el modelo de desarrollo y productivo capitalista mercantilista y el consumismo excesivo, tal cual lo aborda la ecología política (Solíz 2017; Solíz 2015).

Objetivos

Se plantea como objetivo general de la presente investigación analizar cómo la articulación multinivel ha incidido en la eficacia de la gestión pública para la disposición final de los desechos sólidos urbanos.

Como objetivos específicos se plantearon:

- a. Analizar cómo la articulación multinivel y la eficacia de la gestión se manifiestan en la administración pública.
- b. Analizar cómo funcionan las RIG alrededor de la gestión pública para la disposición final de los desechos sólidos urbanos en el Ecuador.
- c. Conocer cuál es el grado de eficacia de la gestión pública para la disposición final de los desechos sólidos en el Ecuador.

Planteamiento teórico-metodológico

El planteamiento teórico se inscribe en una discusión que comprende dos aspectos diferentes pero relacionados que son la articulación multinivel y la gestión pública. Para conocer como estos dos aspectos se relacionan, fue necesario partir de una aproximación macro de la gobernanza, la acción pública y la Nueva Gestión Pública (NGP), y cómo estas han aportado a la gestión pública actual en el Ecuador. La gobernanza que va más allá del actuar directivo del gobierno e incluye dentro de sí a la capacidad gubernativa manifiesta que se entiende por la habilidad de coordinar y articular a la sociedad de manera relevante, reflejada en la prestación de servicios públicos (Aguilar 2006, 38-39). La NGP que propuso renovar a los gobiernos locales, adoptar la autonomía y la descentralización política y administrativa, y trajo nuevas posibilidades para la gestión pública con énfasis en la gestión local, partiendo de una mejor forma de asignar recursos y responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno, lo cual se materializaría en una eficaz y eficiente prestación de los servicios (Cabrero & Nava 1999, 20; Aghón & Cortés 1998, 71).

También se realizó una aproximación meso a la descentralización y la autonomía, las cuales permiten el desarrollo de los aportes teóricos de las RIG como un ejemplo de las acciones de reforma y reestructuración del Estado para superar el centralismo que provoca ineficiencias, cuando menos en la provisión de ciertos servicios (Méndez 1996, 9) y para superar problemas sobre los que se tiene responsabilidad simultánea. Se incluyeron aportes teóricos de la gobernanza multinivel (GMN) que también surgió como un mecanismo para superar modelos tradicionales de gobierno como el centralismo y la burocracia con sus relaciones jerárquicas (Aguilar 2006; Zapata 2013).

La articulación multinivel como una expresión de la descentralización, se manifiesta a través de las RIG, que hace posible entre otros, el funcionamiento de las dependencias gubernamentales y la provisión de servicios. Y la gestión pública eficaz, que por su parte, fue

abordada como un presupuesto de la administración pública, que contempla el cumplimiento de objetivos, lo cual se reconoce como una de las principales dificultades en el sector público.

En cuanto a las estrategias metodológicas, la investigación parte de un modelo deductivo para el cual se utilizó un diseño metodológico mixto. La metodología partió del marco teórico planteado, de donde vienen los aportes conceptuales. Para analizar la problemática que representa la pregunta de investigación, se buscó conocer y analizar cualitativa, estadística y espacialmente la articulación multinivel y la eficacia en la gestión pública en todos los municipios del Ecuador, en quienes recae la competencia de manejo de desechos sólidos urbanos. Se especializaron los datos obtenidos de fuentes secundarias en esa escala geográfica, y se analizaron los instrumentos de control existentes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Se seleccionó el caso del cierre de los botaderos a cielo abierto en todos los municipios del Ecuador. Que muestra una realidad heterogénea respecto a la disposición final de los desechos sólidos, a lo cual se suman problemas de la gestión pública. Se eligió como unidad de análisis a los municipios y para medir la eficacia se tomó en cuenta a los botaderos a cielo abierto cerrados desde el año 2010 hasta el año 2018. Con este modelo fue posible plantear las variables, pregunta e hipótesis de la investigación; y con la desagregación de las variables y la relación entre estas se realizaron inferencias causales y descriptivas, y análisis de datos oficiales para poder responder la pregunta e hipótesis.

Se utilizaron instrumentos metodológicos como entrevistas y se analizó una base de datos con información de los municipios del país, se especializaron a través de ArcGIS.

Capítulos

La Tesis se estructuró en cuatro capítulos. El capítulo 1, presenta la discusión teórica que da fundamento a la hipótesis, y se divide en cuatro acápite. El primero, explora la gobernanza y la acción pública, el segundo acápite explora la Nueva Gestión Pública (NGP). El tercer acápite explora las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel (GMN), y el acápite cuarto explora la articulación multinivel y la gestión pública eficaz.

El capítulo 2, expone la realidad del servicio público de disposición final de los desechos sólidos urbanos y su gestión y está dividido en tres acápite. El primero, aborda los servicios

públicos urbanos en términos generales. El segundo, el manejo de los desechos sólidos urbanos y su disposición final, como un aspecto más acotado. El tercero, explica las cuestiones metodológicas de la articulación multinivel, la gestión pública municipal y de la eficacia de la gestión pública local para la disposición final de los desechos sólidos urbanos, en el que se describen las metodologías utilizadas.

El capítulo 3, aborda los desechos sólidos urbanos en el Ecuador y está compuesto por tres acápite. El primero, es un análisis del marco legal para la prestación del servicio público de manejo de desechos sólidos, que comprende una profundización de los que dice el ordenamiento jurídico respecto al tema de estudio. El segundo, aborda la articulación multinivel a través de las RIG para gestión de desechos sólidos en el Ecuador, que contiene también una descripción de los mecanismos de las RIG en el ordenamiento jurídico. El tercero, expone el objetivo nacional de cierre de botaderos a cielo abierto en el Ecuador, y comprende una descripción de lo que fue el establecimiento de ese objetivo.

En el capítulo 4, se desarrolla a detalle la hipótesis y se explica la influencia de la articulación multinivel sobre la eficacia en la gestión pública local para la disposición final de los desechos sólidos urbanos en el Ecuador. Se hace un análisis se la gestión pública de los municipios, y se explican las contiene tres acápite. El primero hace un análisis de la gestión pública local para la disposición final de los desechos sólidos urbanos. El segundo, comprende la medición de la eficacia de la gestión pública. El tercero, analiza la articulación multinivel a través de las RIG. Finalmente se responde a la pregunta planteada.

Capítulo 1

Articulación multinivel y gestión pública

En el presente capítulo se realiza un desarrollo teórico macro desde cuatro aspectos centrales, en primera instancia se revisa la gobernanza y la acción pública; el segundo punto aborda la Nueva Gestión Pública (NGP), la descentralización y la autonomía para poner en contexto teórico las nuevas formas de gobierno, la eficacia y eficiencia en la gestión pública. En el tercer punto se analiza la gobernanza multinivel y gobierno intergubernamental haciendo énfasis en las relaciones intergubernamentales que permiten explicar la articulación dentro de la administración pública; y finalmente, se presentan los aportes teóricos de la articulación multinivel y de la gestión pública eficaz como variables dependiente e independiente respectivamente, de la presente investigación.

1.1. La gobernanza y la acción pública

La gobernanza como noción surgió durante el siglo XX, cuando los estados de Europa y Norte América de formato moderno y centralista pasaron por una crisis que acumuló problemas de conducción y coordinación entre el gobierno y diferentes actores de la sociedad. No fue una situación atribuible al Estado o al sistema económico, sino al gobierno como sistema de gobernar, es decir, a la gobernanza, de la cual nacen los conceptos de gobernabilidad e ingobernabilidad. Esta acumulación de problemas se volvió crítica para los gobiernos a partir de los años 70`s y 80`s, sumando, además, aspectos financieros y fiscales que finalmente se tradujeron en una crisis de la democracia, no obstante gozar de legitimidad, participación ciudadana y control de otros poderes públicos (Aguilar 2006, 61).

La crisis de la gobernabilidad surgió de una realidad que reconocía que el personaje principal y único de la dirección y conducción social es el Estado a través del poder ejecutivo y demás poderes públicos. Por su parte, en Latinoamérica la crisis económica y política surgió de manera generalizada de los modelos de Estado populistas, corporativos y autoritarios militares o civiles, caracterizados por la falta de control público o social. El modelo de desarrollo de este tipo de Estado mostró condiciones limitantes que se intentaron superar con una transición a la democracia que prometía mejorar la dirección del Estado. Tras la vuelta a la democracia durante los años 80`s y 90`s, se plantearon proyectos socialistas de sociedad y medidas económicas de corte neoliberal para mejorar la capacidad directiva de la economía y una alternativa de organización y desarrollo de los gobiernos. No obstante, en Latinoamérica no

dejó de pesar la sombra de las prácticas típicas de los viejos regímenes y sistemas políticos autoritarios y la cultura predemocrática de gobernar, que trascienden hasta nuestros días en la inestabilidad, falta de orden político y social, y retraso en la consolidación de las instituciones políticas. En definitiva, en esta parte del mundo también es evidente la debilidad en las capacidades de gobierno (Aguilar 2006, 62-64).

Sin embargo, la gobernanza va más allá del actuar directivo del gobierno e incluye dentro de sí a la capacidad gubernativa manifiesta que se entiende por la habilidad de coordinar y articular a la sociedad de manera relevante, reflejada en la prestación de servicios públicos de calidad, formulación de políticas públicas adecuadas, planificar y anticiparse a las adversidades (Aguilar 2006, 38-39).

La gobernanza como concepto mira al pasado y al futuro, al pasado para superar la crisis de los modelos antiguos de gobernar, y al futuro para enfrentar una realidad política y económica nacional y mundial más demandante. La administración pública como componente intrínseco de la gobernanza, ha debido mejorar su capacidad administrativa, modificar su enfoque, ser más productiva, cambiar sus prácticas e instrumentos, concentrarse en corregir y efectivizar las decisiones del gobierno con participación del sector privado y el sector social, pero conservar su naturaleza pública primordial. La aplicación y observancia de la ley, la expresión de la opinión popular en las urnas aunque sea de manera evanescente, la legalidad de la elección y final designación de autoridades como manifestación de la soberanía se convirtieron en sus características esenciales (Rosanvallon 2009, 192). Así como el equilibrio y ajuste de las finanzas públicas para vencer la pobreza y cumplir con las demandas sociales básicas con bienes y servicios, adopción de nuevos y modernos métodos y formas de gestión y organización, así como los métodos gerenciales para asegurar la economía, la eficacia y la eficiencia (las "E"), ética pública y gobierno electrónico (Aguilar 2006, 40, 41, 51).

Para la gobernanza la ciudadanía es un punto central, ya que la considera como un actor capaz de involucrarse y comprometerse con las decisiones del poder público, buscando el bien común con derechos, obligaciones y corresponsabilidad, superando el concepto añejo del ciudadano como simple elector, administrado o sujeto pasivo de la administración pública. En este sentido, esta ha debido adoptar nuevas estructuras menos jerárquicas y más descentralizadas para llegar mejor a los ciudadanos, incluyendo dentro de su accionar el concepto de calidad y mejora continua, buscando el tamaño idóneo del sector público. La

noción de calidad está relacionada con reformar y corregir los defectos, excesos e ineficiencias en las instituciones públicas, los servidores públicos y las regulaciones inadecuadas; así mismo, tiene que ver con las relaciones entre organismos y entre órdenes de gobierno, así como las relaciones entre los demás agentes de la sociedad (Aguilar 2006, 47).

La existencia de poderes, facultades y atribuciones no garantiza el éxito de un gobierno, lo que sí es determinante es el uso de sus capacidades directivas que, plasmadas en acciones y situaciones concretas, dan cuenta de la efectiva capacidad de conducir a la sociedad hacia sus objetivos de gobierno. Esa es una realidad casi indiscutible, y es que una cosa es la dotación de capacidades gubernativas y otra cosa es el uso efectivo de esas capacidades, lo que prueba que la acción de gobierno y acción gubernativa, no son lo mismo, pero son dos caras de la misma moneda llamaba gobernanza (Aguilar 2006). Es así como, el proceso de gobernanza hace visibles las fallas que demuestran la falta de aptitud y éxito de los gobiernos en coordinar, lograr resultados y relacionarse con los demás actores sociales, más aún cuando gran cantidad de actores demandan atención y ponen a prueba sus capacidades de liderazgo.

De esta manera, la gobernanza ha sido un fenómeno que pretende demostrar que para lograr el bienestar, crecimiento económico y desarrollo social de un país hacen falta más actores, capacidades, acciones que las del solo gobierno, ya que en solitario es incapaz de atender la magnitud de los problemas de la sociedad. Así, se reconoce que muchas de las herramientas y recursos que le faltan al gobierno están en manos privadas y sociales, y esa insuficiencia obliga al gobierno a tejer interdependencias, coordinar y construir alianzas intersectoriales (Aguilar 2006). Es decir, con la gobernanza se evidencia que para gobernar, la calidad directiva de un gobierno es más importante que la cantidad de instrumentos gubernativos, y que aquellas facultades, poderes e instrumentos que no son productivos deben reverse, así como incluir a otros actores de fuera del gobierno en la acción directiva. De esta manera el Estado ha debido ceder sus capacidades directivas directas a favor de actores económicos y sociales, y que el gobierno central o el poder ejecutivo haga más independientes a los gobiernos locales.

No obstante, la idea de la gobernanza no es que el desempeño del gobierno se reduzca al mínimo indispensable, sino que el gobierno pase a ser un integrante más del proceso, pero no el único. El gobierno siga teniendo el poder regulatorio, legislativo, de justicia, de control fiscal y social, planificación, seguridad, prestando los servicios públicos y demás, pero sobre

todo se convierta en el motivador, facilitador y articulador de las sinergias que permitan crear un sistema de gobierno con los demás actores públicos, privados y sociales; y reconozca las capacidades de estos actores para contribuir y dar soluciones a problemas del mercado, educación, ambientales, de salud, defensa de derechos (Aguilar 2006).

En definitiva, con la gobernanza la administración pública se encuentra en un proceso de búsqueda de la mejor y más apropiada forma de gobernar y de administrar una sociedad diversa, plural e interdependiente política y económicamente. La gobernanza consiste entonces, en las acciones y resultados que produce el gobierno gracias a la interdependencia de sus capacidades directivas y su acción directiva, así como al balance de poderes en diferentes niveles de autoridad (Domínguez 2010; Aguilar 2006, 66-67). Así la gobernanza consiste en “la acción gubernamental como gestión de redes integradas por una multiplicidad de actores públicos y privados que interactúan de forma compleja” (Natera 2005, 755).

La gobernanza representa una nueva forma de entender las relaciones Estado-sociedad, un nuevo nivel conceptual y práctico que niega, conserva y rebasa la forma gubernamentalista anterior de dirigir la sociedad, que implica la existencia de patrones, estructuras, reglas de juego y procesos que limiten, permitan o faciliten a los actores políticos o niveles de gobierno y sociales, llevar a cabo prácticas de articulación, intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones con la intervención interactiva de todos los actores implicados (Aguilar 2006; Natera 2005, 755-759; Kooiman 2006).

Morata por su parte define a la gobernanza como,

(...) una nueva forma de estrategia política destinada a garantizar la “governabilidad” de las sociedades y a mantener la legitimidad de las instituciones a cambio de la cesión de autoridad política a los actores económicos y sociales. Desde el punto de vista organizativo, las nuevas formas de gobernanza – o de subgobierno - se caracterizan a menudo por el predominio de los grupos de interés con respecto a los legisladores, el papel central de los expertos y, en fin, el establecimiento de unas reglas del juego democrático distintas de las tradicionales (Morata 2002, 2).

Esta búsqueda de mejoras en la capacidad directiva, gubernativa y organizativa del Estado, tanto de los aspectos económicos como de desarrollo propuso una nueva forma de gestionar

lo público, lo que se denomina como Nueva Gestión Pública (NGP) que propuso alternativas novedosas y desafiantes para todos los actores involucrados en el gobierno.

1.2. Nueva Gestión Pública (NGP), descentralización y autonomía

La Nueva Gestión Pública (NGP), Nueva Gerencia Pública o en inglés *New Public Management* surgió en respuesta a la crisis global de los sistemas de gobierno de diversos Estados sociales de Europa continental, del Commonwealth y Estados Unidos de Norte América. Empezó con una crisis fiscal que degeneró en una crisis política e ideológica, que obligó a los países a una reestructuración organizativa, directiva, operativa, financiera y administrativa, para lograr eficiencia económica en el funcionamiento de la administración pública, seguridad y bienestar social para sus ciudadanos (Hood 1991). La NGP es una forma de organización pública pos burocrática y no es sólo una reforma a la administración pública, es una rectificación y reconstrucción del aparato gubernamental para superar la dependencia política, las incapacidades directivas, financieras, de normativa, de decisión, gestión política y económica del gobierno y de la administración pública (Aguilar 2006). Así mismo, es un cambio en la formulación de políticas públicas de gestión pública y las reglas institucionales de gobierno a través de las cuales se guían, controlan y motivan las organizaciones de la función pública (Barzelay 2003).

En un entorno cada vez más complejo y globalizado, las dificultades que tenían los gobiernos para actuar eran evidentes, es así que surgió la necesidad de evaluar si los instrumentos políticos, económicos y sociales que existían al interno de los Estados eran sostenibles o si era necesario innovar y flexibilizar la gestión pública. Sin duda hubo un cambio en la concepción de la función del Estado, del papel del gobierno y de las relaciones de este con la sociedad. Es así que se reorganizó, modernizó y reformó el Estado para que sea más competitivo internacionalmente. De ser el Estado benefactor o Estado de Bienestar que privilegiaba la intervención del gobierno en la provisión y en la generación directa de bienes y servicios públicos; pasó al Estado mínimo o Estado Neoliberal que se caracterizó por cambios graduales que guiaban la acción gubernamental hacia la globalización de las prácticas de una sociedad capitalista, la eficiencia en todas sus tareas y la disminución de los espacios de injerencia gubernamental (García del Castillo & Gómez 2011; Aguilar 2006; Martínez 2002).

En Latinoamérica en los años 80`s y 90`s se pasó de tener Estados con regímenes autoritarios militares o civiles a democracias de corte neoliberal, en donde la NGP no tuvo el mismo

sentido y aplicación que en sus países de origen. Las reformas fueron impulsadas por las crisis fiscales y el retorno a la democracia, en donde también fueron visibles inoperancias del Estado que se atribuyeron a la politización y a las deficiencias en la organización y operatividad de la administración pública entendida como “el conjunto de actividades directivas y operativas que múltiples agentes llevan a cabo para realizar de manera eficiente las decisiones que la alta dirección de una organización ha tomado” (Aguilar 2006, 140).

En consecuencia, con la influencia de la NGP o no, la tendencia mundial fue tomar medidas para rediseñar las estructuras organizativas de la administración pública, reducir el Estado, redefinir sus funciones y reducir el gasto público, realizar ajustes de carácter fiscal, privatizar o subcontratar los servicios públicos y transformar del formato jerárquico burocrático tradicional a un modo gerencial. Así mismo, que los niveles de gobierno se asocien, haya apertura para las organizaciones voluntarias y se dé espacio a la iniciativa privada. Se buscó que los valores de responsabilidad, racionalización, flexibilidad e innovación, eficiencia económica y financiera sean los canalizadores de la NGP, del mismo modo se reformó el ordenamiento jurídico para dar legalidad a las nuevas las medidas reformatorias (Martínez 2002, 19).

Martínez citando a Falcao (2002), afirma que la NGP viene gestándose en base a diferentes procesos de evolución, cuyos modelos originarios surgieron en el Reino Unido y en Estados Unidos de Norte América y se denominaron Gerencialismo puro, *Consumerism* y *Public Service Oriented (PSO)*, los cuales varían entre radicales y racionalizadores de la presencia del Estado y del mercado, o desde liberales hasta empresariales. En esa serie de ideas, el mismo autor reconoce que la NGP es la liberación de la administración y de la administración orientada al mercado, y una mezcla de teorías como:

(...) la teoría tradicional de la "administración científica" de Taylor con postulados de las teorías de la elección pública *Public Choice* y la economía organizacional - *Organizational Economics*- que comprende tanto la teoría de la agencia -*Agency Theory*- como la economía de costos- transacción -*Cost-Transactions Economics* (Martínez 2002, 23).

En base a estas prácticas administrativas empresariales se configura lo que se denomina la revolución gerencial (Martínez 2002, 17) y el gerencialismo, gerencia pública o *public management* que se concibe como un conjunto de métodos y herramientas de coordinación,

regulación, monitoreo, análisis y decisión para re conceptualizar la acción gubernamental y generar nuevas alternativas ante la crisis y complejidad de los problemas del Estado (Cabrero & Nava 1999, 21-22).

También, desde un ángulo más economicista la NGP considera que las técnicas de gestión del sector privado son transferibles al sector público y que la administración del Estado es como la administración de cualquier negocio, cuya principal meta es la satisfacción del cliente (Martínez 2002, 19), no obstante hay quien reconoce que los objetivos de los dos sectores son diferentes por la particularidad que tiene el sector público cuyos objetivos son pluridimensionales mientras que en el sector privado son unidimensionales (Parrado 2015, 12-13).

Así mismo, se afirma que la administración pública pasa a ser responsable ante sus ciudadanos-clientes, y deja que los clientes elijan con mayor libertad a su proveedor de bienes y servicios, exista competencia, que la oferta y demanda dominen el mercado, y por consiguiente proliferen la innovación (Osborne & Gaebler 1994; Méndez 1996, 7; Aguilar 2007, 12), aunque también hay autores que opinan que esto es imposible ya que la administración pública no tiene clientes sino ciudadanos que reciben una prestación. De esta manera la competencia pasó a ser una de las características más destacadas para que la administración pública participe del mercado, baje sus costos y mejore su eficiencia, así como, incluya dentro de su accionar el uso de teorías y tecnologías del sector privado (Martínez 2002, 23).

Con el modelo gerencial, la innovación y la flexibilidad se convirtieron en un nuevo paradigma dentro de los sistemas de la función pública, y se aplicaron las formas de gestión y tecnologías de la gestión privada como: el gobierno por resultados y rendición de cuentas, formatos piramidales, el uso de indicadores de desempeño, elementos y mecanismos de gestión más eficientes y eficaces, instrumentos innovadores de participación social, transparencia y receptividad, así como, mejora regulatoria (Moyado 2014, 41-44).

El modelo gerencial público se inspira en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de la dirección, flexibilizaron la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente,

aumentando la autonomía de decisión de los gerentes: de ahí el nombre de gerencial (Aguilar 2006, 202).

En este modelo gerencial, la responsabilidad ya no recae en el centro, sino en los administradores a quienes se los evalúa por los resultados obtenidos; y a diferencia de la gerencia privada, tiene unas reglas de actuación más estrictas y contrapesos, su principal motivación y especialidad es lo público, por lo cual se afirma que el gobierno puede, sin lugar a dudas, volverse más empresarial (Aguilar 2006, 202).

Con la implementación de elementos y mecanismos más eficientes y eficaces, la NGP aspiró a materializar un Estado menos centralizado, que pueda atender mejor las necesidades sociales y hacer frente al nuevo contexto económico globalizado y de gobiernos abiertos más descentralizados, con mayor horizontalidad y con menor control jerárquico, que pase de ser menos operador e interventor y empiece a regular y coordinar sus procesos, transforme sus estructuras ineficientes y logre una mayor democratización (Aghón & Cortés 1998).

Del mismo modo, con la NGP se propuso renovar a los gobiernos locales, adoptar la descentralización y autonomía de las decisiones bajo la coordinación inter organizacional o transversalidad administrativa, entre otros (Aguilar 2006). La descentralización política y administrativa pensó traer nuevas posibilidades para la gestión pública con énfasis en la gestión local, partiendo de una mejor forma de asignar recursos y responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno, lo cual se materializaría en una eficaz y eficiente prestación de los servicios (Cabrero & Nava 1999, 20; Aghón & Cortés 1998, 71). Se esperó que los diferentes niveles de gobierno funcionen mejor gracias a menos burocracia y mayores niveles de autonomía, flexibilidad, respuesta ágil e innovación para reaccionar a los problemas, tomar decisiones más democráticas y participativas, entre otros (Antúnez & Galilea 2003, 28).

Con la descentralización como una manifestación de la NGP y del gerencialismo, se adoptó la dirección por objetivos (Aguilar 2006, 50), que obligó a la observancia de las "E" economía, eficacia y eficiencia, en las operaciones administrativas y control interno de gestión; a las cuales hay que añadir la efectividad. Así nació el concepto de *government performance*, el cual se refiere a la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia de los servicios y programas públicos (Wholey & Newcomer 2010) y también surgió el concepto de desempeño y rendimiento, que en el ámbito gubernamental comprende tanto la eficiencia

como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico (Bonnetoy y Armijo 2005, 22).

La NGP buscó superar las formas tradicionales y burocráticas de gobernar como una respuesta a la incapacidad de la administración pública de asumir de forma eficaz y eficiente aspectos críticos como la prestación de los servicios públicos (Aguilar 2006, 140). En detrimento de sus defensores, la NGP no ha sido de aplicación universal a pesar de que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) la recomendó a todos los países como una herramienta para hacer frente a una nueva economía mundial, atender las cada vez mayores demandas ciudadanas y superar la crisis fiscal (Osborne & Gaebler 1994, 23-24). En Latinoamérica la NGP ha sido adaptada de forma selectiva, ya que a pesar de que las propuestas teóricas del gerencialismo puro mucho más desestatizantes permanecen vigentes en países europeos y anglosajones, en Latinoamérica la NGP se adoptó bajo el velo de la compleja modernización del Estado, y algunas de sus propuestas no se adoptaron o se adoptaron a medias, debido principalmente a exigencias externas de organismos multilaterales y agencias internacionales (Spink 2001, 7).

Lo que si fue de aplicación unánime es la cultura de la eficiencia económica y el desempeño, que continúan presentes en la mayoría de los gobiernos de esta parte del mundo (Hood 1991; Martínez 2002). Por otra parte, se reconoce que la aplicación de la NGP y sus prácticas administrativas empresariales resultaron contraproducentes o insuficientes para combatir problemas más profundos como el populismo político, el clientelismo en la función pública, el mal desempeño de las funciones del Estado y la burocracia, cuyas soluciones a decir de Chung citado por Spink son más cosméticas que reales (Martínez 2002; Morata 2011; Spink 2001, 16).

La OCDE consideró a la NGP como un nuevo paradigma de la gestión pública regida por dos principios rectores: el desempeño y la descentralización. El desempeño, ejemplificado por un sector público más eficiente económicamente, menos centralizado y burocrático, que preste servicios públicos con un alto grado de manejo y alcanzando metas claras de productividad; y la descentralización, ejemplificada en la descentralización político administrativa y la consiguiente la transferencia de funciones hacia los gobiernos subnacionales, quienes sean capaces de ejercerlas (Spink 2001, 1).

La descentralización y autonomía

La descentralización y la autonomía son estudiadas por el derecho administrativo, que es la rama del derecho público común al poder público no judicial, que tiene la obligación de asistir al buen funcionamiento del sistema administrativo y como un mecanismo para asegurar la efectividad del orden estatal (Parejo 1995, 14-15). La descentralización está justamente ideada para facilitar a los gobiernos seccionales desarrollar la autonomía política, administrativa y financiera.

La autonomía política, implica que los entes autónomos tengan la potestad legislativa formal que consiste en la posibilidad de que, haciendo uso de su voluntad política, emitan su propio ordenamiento jurídico independiente del Estatal, sobre las materias de su competencia. Así mismo, que tengan la potestad gubernamental que es la posibilidad de auto gobernarse bajo la línea política que tenga el respaldo popular, dirigir su política interna y externa, lo que a su vez legitima la emisión de políticas públicas a través de sus leyes autonómicas. A su vez, la autonomía administrativa o autonomía de gestión, tiene relación con la potestad ejecutiva y de organización de los gobiernos autónomos, y el ejercicio de competencias como la regulación a través de reglamentos ejecutivos y organizativos internos que afectan a su jurisdicción, la toma de decisiones, ejecución de normativa y legislación nacional y las múltiples relaciones con todas las instituciones del Estado, sean centrales o autonómicas. La autonomía financiera es la posibilidad de gestionar sus propios ingresos y gastos, y tener libertad de utilizar los recursos de los que se dispone (Elizalde 2010, 51-52, 56, 63-64).

Como afirma Yacelga (2008) citando a Tocqueville y a Jordi Borja, la descentralización es la mejor forma de lograr la democracia, que permite al Estado con sus recursos y poder acercarse a los ciudadanos abriendo espacios de mayor participación haciendo evidente que la soberanía radica en el pueblo; y que a su vez permite ejercer derechos, libertades e incluir a grupos tradicionalmente excluidos en la participación y control de la actuación de la administración pública (Yacelga 2008, 225, 230).

La concepción y las nociones teóricas de la descentralización y la autonomía van más allá de aquellas aportadas por la NGP; y están íntimamente relacionadas con la organización territorial que es intrínseca a la existencia del Estado. A diferencia de la crisis que dio lugar a la NGP, en Latinoamérica la crisis del Estado tuvo relación, entre otros, con la aplicación ineficiente de las técnicas burocráticas en la organización política del Estado central, y no

solo en la acumulación del capital en los principales polos de desarrollo. Algo que es diferente en los sistemas de descentralización política, en donde los gobiernos inferiores al tener mecanismos propios para tomar sus decisiones e implementar sus políticas públicas hacen que los polos de desarrollo y riqueza se multipliquen haciendo que el desarrollo sea más igualitario. En ese sentido, la descentralización implica lograr que haya más centros de decisión y no se limita a que la administración salga del centro del Estado (Elizalde 2010, 25-26, 31).

No existe un modelo de descentralización óptimo ni lineal ya que depende o es consecuencia de la historia, el modelo ideológico-político y demás factores de cada país. Así mismo las relaciones de poder son variables y dinámicas de acuerdo al tiempo y los cambios sociales, políticos, económicos e ideológicos, lo que hace que las relaciones entre los niveles de gobierno se afecten (Molina 2015, 20).

Se reconoce que en el Ecuador el proceso de descentralización ha tenido importantes avances plasmados en el ordenamiento jurídico desde la década de los 80's. Sin embargo, se mantiene el centralismo, disputas, desacuerdos, falta de claridad en la definición de las competencias de los diferentes niveles de gobierno, superposición, confusión de roles y actividades en la transferencia de las mismas. Lo que impide el desarrollo local y autónomo de los gobiernos seccionales, que redundan en un proceso ambiguo e inviable de descentralización para el fortalecimiento de la autonomía (Yacelga 2008, 231-241).

Justamente el desarrollo local y autónomo consiste en potenciar las iniciativas locales, para lo cual es necesaria la articulación pública y privada, y la creación de sinergias. Es así que la descentralización política pasó a ser el medio más idóneo para la mejor provisión de servicios públicos en territorio, descongestionar la administración pública y alcanzar mayor participación ciudadana para controlar las asignaciones y el gasto público.

Un supuesto de la descentralización es la mejor identificación de las necesidades y preferencias de sus residentes por parte de los decisores locales; si esto se cumple es posible generar alternativas viables para responder a las demandas por la provisión de servicios, contar con una adaptación adecuada a las circunstancias locales y presentar mayor responsabilidad ante los problemas de la población (García del Castillo & Gómez 2011, 160).

La provisión de los servicios públicos se beneficia de la descentralización y autonomía en cuanto permiten que los gobiernos locales tomen decisiones libres para adecuarse a sus necesidades, siendo responsables, flexibles y competitivos en este ámbito. No obstante, la excesiva dependencia de las transferencias del gobierno central degenera en exceso de gasto, insuficiencia de recursos, el dominio de intereses particulares externos a los del gobierno local y endurecimiento de las relaciones verticales, pero sobre todo incapacidad de ser autosuficientes financieramente y ser autónomos políticamente para impulsar su propio desarrollo. Así mismo, es común que las autoridades locales opten por atender las responsabilidades y hacer obras que les aporten opinión positiva de los votantes, lo cual se manifiesta con prácticas clientelares y prebendalistas, entre otras (Yacelga 2008, 227-228, 232-233).

El proceso de descentralización se hace posible con la asignación de competencias, que es justamente la transferencia del poder a los gobiernos locales, a pesar de que se evidencian incapacidades técnicas, organizativas y financieras de los gobiernos provinciales y municipales para asumirlas; lo cual se agrava con la falta de control del gobierno central. El entorno rural está asignado al gobierno provincial y el entorno urbano a los municipios (Yacelga 2008, 232). Con la responsabilidad de cumplir una gran cantidad de competencias, se ha iniciado un proceso de reivindicación del municipalismo a quienes se les ha dado la libertad de adoptar los modelos de gestión y prestación de servicios que más se adecúen a su realidad. Los municipios tienen competencias de carácter administrativo, ejecutivo y de gestión de servicios públicos (Elizalde 2010, 55). No obstante, existen competencias de carácter concurrente, es decir aquellas que tienen más de un nivel de gobierno involucrado, que deben asumir la corresponsabilidad de sus competencias bajo el principio de subsidiariedad, para dar respuesta expedita a las demandas ciudadanas.

Como se puede ver, los procesos de descentralización y autonomía se conciben como una nueva forma de gobernanza, y todos los cambios que vinieron consigo obligaron a redefinir las fuerzas y sinergias existentes entre los Estados y los gobiernos seccionales, cambiando el rol de estos últimos dentro del orden nacional. La descentralización se manifiesta en el establecimiento de roles y mecanismos de relacionamiento formales e informales, y de esta forma darle organización al reparto del poder, es decir, da lugar al surgimiento de las RIG. De esta manera se hicieron evidentes las necesidades de coordinación y cooperación entre los

niveles de gobierno, es decir, repensar y mejorar la forma en la que se estaban llevando las relaciones entre sí (García del Castillo & Gómez 2011, 161).

1.3. Las relaciones intergubernamentales (RIG) y la gobernanza multinivel (GMN)

La dirección de una sociedad es una tarea compleja que exige de todos sus actores un gran esfuerzo, ya que implica conducir colectividades con diferentes puntos de vista e intereses, con desiguales niveles de poder y de conocimiento y dentro de territorios extensos (Aguilar 2006). Lancaster citado por Spink dice que “La buena gestión de gobierno, o el buen gobierno como a veces se dice, es un núcleo común de ideas acerca de cómo el Estado debe relacionarse con la gente y con la sociedad en un marco de referencia democrático” (Spink 2001, 17). Un gobierno más democrático económica y socialmente, es el que abre espacios para que en el proceso de gobernar participen todos los actores de la sociedad y se distribuyan mejor sus recursos. Lo que a su vez ha significado que se brinde a todos esos nuevos participantes la posibilidad de relacionarse en múltiples niveles, coordinar y cooperar para alcanzar objetivos comunes como un ideal de convivencia del gobierno entre sí y de éste con la sociedad (Echebarría 2004).

Las relaciones multinivel tienen como premisa la coordinación, que es la capacidad de articular acciones interorganizacionales, interinstitucionales e intergubernamentales en el marco político y de toma de decisiones (Spink 2001, 41). En ese sentido, para este tipo de relaciones la descentralización política y administrativa es particularmente importante, la cual fue posible tras el resurgir de la democracia con la celebración de elecciones locales para elegir a autoridades seccionales dándoles legitimidad política a las mismas.

En Latinoamérica la transición hacia la democracia pretendió superar el Estado-centrismo de años anteriores, que el poder se distribuyera por todo el territorio y que la modalidad de gobierno local sea más protagonista, y en teoría menos dependiente del gobierno central y más responsable ante sus ciudadanos electores. No obstante, en la realidad Latinoamericana la dependencia continúa, sobre todo respecto a los temas financieros, a pesar de que se denotan esfuerzos por superar ese tipo de subordinación (Zavala 2009, 10).

Hooghe y Marks reconocen que la dispersión del gobierno en múltiples jurisdicciones es más eficiente, y normativamente superior al monopolio del Estado central, toda vez que permite atender de primera mano la influencia de la política nacional y las diferencias y necesidades

de cada territorio (Hooghe & Marks 2004). Esta nueva característica del gobierno, dividido en diferentes niveles territoriales y con diferentes grados de responsabilidad, obligó a los gobiernos inferiores a establecer un nuevo tejido de relaciones fiscales, económicas, políticas y administrativas formales e informales que les permita gobernar, cumplir sus obligaciones y atender problemas de toda índole. Desde el punto de vista político los Estados han reconocido el carácter autónomo de los gobiernos subnacionales y la correspondiente asignación de sus responsabilidades públicas; desde el punto de vista administrativo, la descentralización ha hecho que, respetando su organización territorial, las unidades administrativas estén más cerca de los ciudadanos, permaneciendo la responsabilidad pública en manos del mismo gobierno. Por otra parte, les ha obligado a delimitar con claridad las responsabilidades, capacidades de gestión y los recursos que corresponden a cada nivel de gobierno (Jordana 2002, 8).

Para facilitar las relaciones entre niveles de gobierno, las responsabilidades autónomas y los espacios de responsabilidad compartida como competencias y obligaciones deberían estar perfectamente determinadas. Sin embargo, hay serias dificultades en su delimitación, debido a que las responsabilidades y capacidades de gestión de cada nivel de gobierno dependen del tipo de sistema político. Las diferencias entre los Estados federales y los Estados unitarios radican en la desagregación territorial y en los aspectos formales, que afectan el funcionamiento de las relaciones multinivel. Un Estado federal permite que las unidades de gobierno asuman la descentralización como un proceso natural y propio, sin mayores dificultades; por otro lado, un Estado unitario es por excelencia el ente controlador de los procesos de descentralización. En los Estados federales a diferencia de los Estados unitarios, conviven más de dos niveles de gobierno, por lo cual las relaciones multinivel son más complejas porque los ejes de relación aumentan, la cantidad de autoridades de elección popular también aumenta, de tal manera que las relaciones se complejizan (Jordana 2002; Saunders 1995, 63).

Las formas de gobierno, el cómo y el porqué del relacionamiento entre los distintos niveles de gobierno, la participación y la toma de decisiones de otros actores, así como las relaciones público-privadas son estudiadas por la ciencia política, desde la cual surgieron dos teorías: la teoría de la gobernanza multinivel y la teoría de las RIG. Concebidas como dos formas diferentes pero complementarias de estudiar las relaciones, los mecanismos de cooperación, articulación y las acciones que corresponden a cada gobierno.

Relaciones intergubernamentales (RIG)

Las RIG se entienden como un contingente de actividades e interacciones entre niveles de gobierno, así como “el establecimiento de sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado” (Jordana 2002, 7-8). También Agranoff (1993) reconoce que el tejido de las RIG puede tener o no un carácter institucionalizado, o no estar sujetas a los límites formales (Agranoff 1993, 88).

Se llama sistema, porque en un escenario ideal, se trata de que toda la gestión pública o el manejo se lo realice con la colaboración de todos los ámbitos del gobierno. Haciendo uso de la interorganización que está representada por las RIG que se manifiestan a través de la coordinación intergubernamental (CIG) que se traduce en el acuerdo de voluntades que se plasma en instrumentos normativos y administrativos, como leyes, comisiones, consejos, planes, programas, que usan los actores públicos para cumplir metas y objetivos de desarrollo y calidad de vida, y la gestión intergubernamental (GIG) que se hace presente en las transacciones, contactos diarios, relaciones y comunicaciones informales de los componentes del sistema político administrativo, sin que estén separadas la una de la otra (Hernández 2006, 42-48).

Méndez (1996) reconoce que las RIG son un ejemplo de las acciones de reforma y reestructuración del Estado. Las cuales surgieron gracias a “una mayor conciencia de la necesidad de la descentralización, ya que el centralismo provoca ineficiencias, cuando menos en la provisión de ciertos servicios, que pueden ser mejor provistos por los niveles regionales o locales.” (Méndez 1996, 9) Del mismo modo, las RIG surgen gracias a la necesidad de gestionar problemas sobre los que tienen responsabilidad simultánea o intervienen distintas autoridades públicas. Es decir, son un tipo relacionamiento e interacción que varía entre jerárquica y asimétrica, cuya característica principal es que se da exclusivamente entre gobiernos del mismo o diferentes niveles (Jordana 2002; Zapata 2013, 4-6).

Al tratarse de relaciones jerárquicas entre gobiernos, las RIG como enfoque teórico se han estudiado con más especificidad en torno a las competencias y obligaciones que los niveles de gobierno tienen y por ese motivo hay una tendencia marcada a reconocerles un carácter más institucionalista (Zapata 2013, 327). Siendo la concurrencia en el ejercicio de competencias como la planeación, asistencia social, servicios de salud, la forma de RIG por excelencia

(Hernandez 2006, 45). Desde este punto de vista, el grado de intervención de los niveles de gobierno dentro de las RIG, depende en gran medida en la forma en la que se distribuyen sus responsabilidades, lo cual es explicado por dos teorías: el pluralismo institucional y el monopolio institucional distribuido (Cohen & Peterson 1997, 3-5). Otro punto de vista, propuesto por Wright (1997) citado por Zapata (2013), establece que las RIG se pueden estudiar desde tres modelos: la autoridad coordinada, la autoridad dominante o inclusiva y la autoridad igual o superpuesta (Zapata 2013, 330-331).

Cohen (1997) y Wright (1997) coinciden en el modelo de la autoridad coordinada y en el modelo del pluralismo institucional o modelo de entrelazamiento, y explican que este tipo de relaciones se caracterizan por la división de responsabilidades pero también de espacios donde los roles son compartidos con el gobierno central, o por dos o más organizaciones o instituciones; este modelo obliga a la existencia de mecanismos formales de control, de negociación para resolver las exigencias de coordinación y procedimientos de decisión conjuntos, derivados de la existencia de numerosas responsabilidades compartidas e interdependientes. Del mismo modo, los dos autores coinciden en el modelo de monopolio institucional distribuido o de separación de poderes y en el modelo de autoridad superpuesta, en los cuales se reconoce que existen operaciones que necesitan de la participación simultánea de todos los niveles de gobierno, sin embargo, aceptan que existen responsabilidades claramente separadas y que un solo nivel de gobierno concentre aquellas que le fueron asignadas, sin que exista la posibilidad de compartir roles; este modelo trata de que las necesidades de coordinación formal sean mínimas (Cohen & Peterson 1997; Wright 1997).

Wright (1997) reconoce un modelo adicional que es el de la autoridad dominante o inclusiva, cuya estructura es de arriba hacia abajo y se caracteriza por que sus relaciones son jerárquicas y los niveles de gobierno inferiores dependen del gobierno central, quien tiende a ser más grande, acapara el poder y toma las decisiones, siendo los gobiernos inferiores quienes ejecutan las mismas (Zapata 2013, 330).

Para Arandia (2002) existe otro modelo de RIG: las verticales y las horizontales. Las primeras de carácter más político estarían marcadas por la territorialidad, funciones y competencias de cada nivel de gobierno, y las segundas serían las relaciones entre gobiernos de un mismo nivel y se caracterizan por la “coordinación y cooperación (mancomunidades municipales y provinciales, por ejemplo), relaciones de conflicto (límites, de competencia, económicos,

etc.) y, lo que es peor, la ausencia de relaciones” (Arandia 2002, 11). Sin embargo, Méndez (1997) citado por Jordana (2002) considera que la verticalidad y horizontalidad de las RIG no son un modelo, sino que son la forma cómo se arma el tejido de relaciones gubernamentales que se manifiestan de forma vertical, es decir, desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, y de forma horizontal, entre distintas unidades de un mismo nivel de gobierno. Las relaciones horizontales, por otra parte, se pueden entender por las asociaciones entre gobiernos de un mismo nivel (Jordana 2002, 14).

Las RIG verticales y horizontales pueden someterse a reglas formales e informales que han sido aceptadas por la sociedad, las cuales incentivan, coercionan o inducen a actuar de una manera u otra y son susceptibles de crear conflictos o cooperación multinivel según sea el caso (Rhodes et al. 2006, xiii-ix). Las relaciones entre niveles de gobierno de carácter formal son aquellas establecidas en el ordenamiento jurídico y “se manifiestan mediante procedimientos de asignación, coordinación, delegación y decisiones institucionalizadas sobre recursos, competencias, políticas sectoriales, reparto de poder, entre otros” (Zapata 2013, 331). Las relaciones entre niveles de gobierno no formales se hacen visibles en las conexiones entre “representantes y responsables de los distintos niveles de gobierno a través de sus partidos políticos y, finalmente, los efectos emergentes producidos por la creación de redes intergubernamentales entre las comunidades de profesionales que dirigen y gestionan las políticas públicas descentralizadas” (Arandia 2002, 12).

En un entorno con responsabilidades compartidas o entrelazadas las RIG se pueden dar por tres vías: “i) en la toma de decisiones que tienen efectos en niveles políticos distintos; ii) en la representación política de un nivel de gobierno respecto a otro y iii) en la coordinación técnica para la puesta en práctica de las políticas públicas” (Jordana 2002, 14).

Continuando en esa línea, para Jordana desde el punto de vista formal, las RIG afectan principalmente el comportamiento de tres grupos de acción, que son: a) las autoridades públicas, debido a las reglas de decisión pública que afectan a las estructuras institucionales, a la coordinación y al control de las relaciones entre niveles de gobierno; b) los partidos políticos, en distintos niveles de gobierno a través de las reglas electorales; y c) los técnicos y profesionales, encargados de la gestión pública debido a las reglas de funcionamiento y dinámica de la administración pública. Normalmente, las reglas mencionadas se encuentran

en el ordenamiento jurídico, pero también forman parte de este grupo los acuerdos explícitos o implícitos entre los actores gubernamentales (Jordana 2002, 14-15; Jordana 2001, 19).

Los tipos de interacciones entre niveles de gobierno que afectan a las RIG, se reconocen como cuatro y son las siguientes: a) ajuste mutuo, b) negociaciones interinstitucionales, c) toma de decisiones conjuntas, y d) dirección jerárquica (Scharpf 1999).

Las RIG presentan una tendencia oficialista e institucional, para el caso de estados unitarios descentralizados, que suelen organizarse bajo el principio de separación de los niveles de gobierno, donde cada instancia conserva facultades para la toma de decisiones políticas y es considerada como un actor del sistema político, este enfoque permite explorar la autonomía de las unidades de gobierno, así como sus mecanismos de coordinación y el papel de los funcionarios en el establecimiento de relaciones entre los diferentes niveles de gobierno (Zapata 2013, 342).

En la literatura se puede observar que en países de Latinoamérica y el Caribe “en términos generales, no se ha producido una evolución del sistema de RIG que sea acorde con el desarrollo experimentado por la descentralización, siendo un factor potencial de riesgo para la consolidación de la propia descentralización” (Jordana 2002, 8).

Por otro lado, el hecho de que la democracia sea muy reciente no ha permitido todavía la construcción de algunas reglas e instrumentos operativos para la interacción intergubernamental, no sólo en términos generales, sino volcados en sectores específicos de políticas, como el de medio ambiente. Esto potencia la incertidumbre que suele prevalecer en las relaciones intergubernamentales (RIGs) inmersas en sistemas democráticos descentralizados, generando una interacción intergubernamental marcada por la desconfianza y por la precariedad en la comunicación y en la articulación político-administrativa (García del Castillo & Gómez 2011).

Gobernanza multinivel (GMN)

El origen de la gobernanza y de la GMN es el mismo, las dos surgieron para superar modelos tradicionales de gobierno como el centralismo y la burocracia con sus relaciones jerárquicas. Las dos tienen conceptos muy similares y comparten criterios respecto a la presencia de un gobierno legítimo y sus diferentes niveles con sus propias competencias, la democracia a través de la presencia de otros actores políticos públicos y privados, la conveniencia de ceder

autoridad para una mejor gobernabilidad, facilitar el desarrollo de relaciones complejas y la interacción multinivel, y la ausencia de jerarquía entre actores (Aguilar 2006; Zapata 2013).

Gracias a la adopción de la descentralización se dio paso a nuevas formas de gobierno, permitiendo que la autoridad se disperse llegando a los gobiernos subnacionales, dando lugar a que redes públicas y privadas se multipliquen desde el nivel local, al nacional e incluso al nivel internacional. Toda esta nueva forma de autoridad política pasó a denominarse como gobernanza multinivel o *multi-level governance*, *multi-tiered governance*, *polycentric governance*, *multi-perspectival governance*, entre otros nombres (Hooghe & Marks 2004, 15).

La GMN está relacionada con el estudio del gobierno y sus niveles, la interacción de los actores políticos que participan de la gestión pública y actúan dentro de esos niveles, las competencias superpuestas de estos, las decisiones que se toman, las relaciones más allá de los vínculos formales o institucionales, la participación de otros actores y el cambio social que esto implica (Zapata 2013).

Peters (2002) también considera que la GMN:

(...) primero, está enfocada en sistemas de gobernanza que comprenden instituciones y actores transnacionales, nacionales y subnacionales; segundo, considera que las negociaciones y las redes –no las constituciones u otros marcos legales- representan el rasgo distintivo de las relaciones intergubernamentales; tercero, no anticipa el orden lógico que debieran tener los diversos escalones institucionales (Peters 2002, 431).

En ese sentido, la GMN plantea que el gobierno emplee nuevas técnicas e instrumentos para dirigir y guiar, posibilite y canalice los esfuerzos y recursos, y dirija, regule y promueva asociaciones y oportunidades entre diferentes actores de manera interdependiente (Peters 2002, 432). Las asociaciones y redes son un elemento común dentro de la GMN, ya que implica que agentes e instituciones se unan y sumen sus recursos, aptitudes y objetivos mediante coaliciones, y alcancen de ser el caso, la dirección de su comunidad e incrementen su capacidad de decisión en temas que afectan a su localidad, haciendo que, en ciertos espacios, el Estado ceda su protagonismo (Zapata 2013, 334).

Dentro de la GMN se reconoce que la negociación es la herramienta más usada, incluso más que un orden jurídico formal (Peters 2002, 437).

La forma de relacionamiento más importante entre los diferentes niveles de gobierno son las instituciones, porque son estas las que promueven las redes de cooperación e interacción entre los diferentes actores –públicos y privados- de los diferentes niveles de gobierno. La GMN requiere de acuerdos y negociaciones institucionales que trasciendan la normatividad para atraer nuevos actores de diferentes niveles de gobierno, definir nueva agendas y formar redes (Zapata 2013, 336.)

En este sentido, se puede reconocer que en la GMN las relaciones van más allá de los vínculos formales o institucionales, por lo cual se la entiende como un juego político que requiere del uso de mecanismos de negociación para atraer a otros actores públicos y privados, y porque implica relajar los marcos regulatorios permitiendo que los actores, de forma simultánea, tomen decisiones autónomas y participen a través de estrategias. Lo cual se convierte en un gobierno de acción colectiva en donde predominan los procesos, los cuales se tornan más importantes que las instituciones. Sin embargo, en la GMN como un juego político los actores no se pueden definir con anterioridad y tampoco se pueden conocer las recompensas, pero es evidente que los actores deben actuar de manera imprevisible pero moderada para no perder sus privilegios como jugadores (Peters & Pierre 2002).

Existen argumentos teóricos que afirman que la GMN es la consecuencia de las RIG, debido principalmente a que la primera comprende un número mayor de actores públicos y privados quienes se plantean objetivos comunes y se juntan para interconectar sus procesos de gobernanza, lo que les permite gozar de mecanismos de colaboración, conexión y participación mayores. Sin embargo, las RIG, como su nombre lo dice, comprende actores eminentemente públicos, quienes establecen metas y objetivos de carácter colectivo. En este sentido, la GMN hace más énfasis en la integración de procesos de todos los tipos y niveles, y las RIG a la institucionalidad y legalidad (Zapata 2013, 339).

Debido a que se considera que la GMN prefiere los acuerdos informales, la negociación entre actores y el trabajo en red, se la puede apreciar como un complemento de RIG, toda vez que estas últimas, prefieren reglas que se encuentran definidas en un marco regulatorio; aunque Hernández (2006) afirma que la negociación político-administrativa también es una cualidad

imperante en las RIG a las cuales las define como mecanismos legales de colaboración acordada (Hernández 2006, 38).

La complementariedad se manifiesta en que ambos enfoques trabajan para que, en última instancia, la toma de decisiones corresponda y se centralice en los actores y agentes gubernamentales. Así mismo, ambas posturas se asemejan en que las dos estudian la interdependencia, coordinación y cooperación de los actores del gobierno para atender las necesidades y problemas sociales, cuya dirección, al final, siempre recae en el Estado, sobre todo en lo que a la conducción política se refiere. Se asemejan también en que las dos posturas necesitan del Estado para que ratifique o legitime las actuaciones, procesos y decisiones de los actores que intervienen. En esa misma línea, tanto las RIG como la GMN necesitan, en mayor o menor medida de las instituciones, en el primer caso por que las instituciones son el marco regulatorio de define la jerarquía y la actuación de cada nivel de gobierno; en el segundo caso por las instituciones hacen posibles los vínculos entre niveles de gobierno y definen el alcance de los mismos, sobre todo cuando participan en más de un nivel, lo cual permite la gobernanza y el trabajo de redes (Prats i Catalá 1998; Jordana 2001; Hooghe & Marks 2004, 17-19).

Del mismo modo, las RIG y la GMN se diferencian en que, las primeras son relaciones que se hacen generalmente por medio de las instituciones y pocas veces entre actores de diversa índole directamente, un ejemplo de esto son las relaciones internacionales en las cuales participa el Estado y no los niveles de gobierno subnacionales; lo cual es diferente en la GMN en donde cualquier nivel de gobierno puede relacionarse de forma directa con sus pares de otros países (Zapata 2013, 340).

Así mismo, en las RIG tienen un papel preponderante los funcionarios públicos, en quienes recae el poder de decisión sobre el relacionamiento con otros niveles de gobierno, el cumplimiento de objetivos y el establecimiento de acuerdos formales e informales; lo cual es diferente en la GMN ya que, además de los funcionarios públicos que se involucran de manera obligada, participan otros actores sociales de manera voluntaria, libre y en condiciones iguales al gobierno. Otra diferencia radica en que en las RIG las instituciones tienen definida su actuación basada en la jerarquía y subordinación de los diferentes niveles de gobierno; esto es diferente en la GMN, en donde las instituciones no tienen un orden jerárquico definido y sus relaciones son complejas porque dependen del contexto en el que se

desarrollan. Sin embargo, la principal diferencia hace alusión al intercambio formal e informal que se conciben como dos formas contrapuestas. En las RIG se usa de manera preferencial el intercambio formal, para protección de los intereses y facultades de los actores gubernamentales de acuerdo al ordenamiento jurídico; se usa también el intercambio informal pero este depende del contexto; en definitiva, siempre están presentes las dos formas por que facilitan el intercambio y la interacción. En la GMN, para operar con agilidad se prefiere prescindir e incluso eliminar las regulaciones (Peters 2002, 452; Zapata 2013, 341).

1.4. La articulación multinivel y la gestión pública eficaz

La articulación es indispensable para integrar esfuerzos sobre objetivos comunes, identificar problemas y organizar tareas (Zambada-Martínez et al. 2013, 10), se la concibe como una fuerza que permite que las partes se junten y concierten, pero que conserven su autonomía. A la articulación generalmente se la entiende como sinónimo de integración y coordinación, sin embargo, es diferente de la integración ya que esta última se usa para referirse a las relaciones entre unidades o programas al interior de una organización en el marco de la cultura operativa y organizacional. También difiere de la coordinación porque a esta se la considera como un proceso que permite acordar y realizar las actividades necesarias para cumplir objetivos comunes, siempre y cuando se haya dado una articulación previa. En ocasiones la coordinación dará lugar a la articulación y en otros casos sólo permitirá espacios de comunicación, e incluso, no siempre será positiva (Ilari 2015, 65-66).

La articulación y la organización o vertebración territorial están íntimamente conectadas al sistema político-administrativo; el tejido de los gobiernos, aun siendo tan diversos, se construye gracias a la articulación, respetando el sentido multinivel del Estado (Aguilar 2006). La articulación multinivel como una expresión de la descentralización se manifiesta a través de las RIG, que hacen posible, entre otros, el funcionamiento de las dependencias gubernamentales y la provisión de servicios públicos.

Se reconoce que las RIG tienen una naturaleza administrativa, técnica y jurídica.

Administrativa, relacionada con la descentralización, el desarrollo de funciones delegadas, organización, redes de coordinación y gestión. Técnica para facilitar la congruencia y compatibilización de acciones para el logro de objetivos. Jurídica, por la personalidad jurídica y las líneas de acción de los gobiernos, distribución de competencias, actos jurídico-administrativos, autonomía y soberanía del Estado (Hernández 2006, 39).

La visión multinivel de la articulación está relacionada con la capacidad de gobernabilidad como cualidad intrínseca del desempeño de las instituciones (Echebarría 2004, 3). Por eso, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su Documento Estrategia para la Modernización del Estado de 2003 plantea que la articulación de la administración pública implica la delimitación de las funciones políticas y administrativas, y la implementación de mecanismos de planificación y control (Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2003, 14).

Para entender la articulación es necesario tener claras las responsabilidades de cada nivel de gobierno o autoridad, lo que permite saber a quién se le debe exigir qué responsabilidad, resultados y rendición de cuentas. Si se producen tensiones permanentes entre niveles de gobierno, porque un nivel explota sistemáticamente al otro o porque se producen incoherencias y enfrentamientos continuos, se puede producir un mayor déficit de eficiencia y eficacia de las políticas públicas, conllevando su deslegitimación con respecto a la situación previa. También, las propias instituciones democráticas subnacionales pueden ir perdiendo legitimidad a lo largo del proceso (Aguilar 2006).

En consecuencia, en Latinoamérica el proceso de descentralización planteó reducir considerablemente el protagonismo de los gobiernos nacionales y descentralizar decisiones hacia los gobiernos locales como una estrategia del desarrollo (García del Castillo & Gómez 2011, 159).

La articulación multinivel, supone que entre los niveles de gobierno existen unas RIG como parte de las tareas del Estado, que son complejas, ante lo cual, las acciones de los agentes gubernamentales deben permitir y facilitar esa articulación, para que se garantice una gestión pública eficaz y se disminuyan las consecuencias negativas y la evidente la problemática de esas relaciones o de la falta de ellas.

Un ordenamiento jurídico, organización, responsabilidades y metas claras en la administración pública, permiten que la articulación multinivel a través de las RIG sea posible. Esta articulación o cooperación parte del supuesto de que todos los actores multinivel están de acuerdo en alcanzar objetivos comunes, lo que se denomina eficacia en la gestión pública. La eficacia es un valor intrínseco, un mandato-deber y un principio jurídico-administrativo de la administración pública, y como tal tiene la misión de asegurar el

principal bien y valor jurídico del Estado que es el cumplimiento del orden constitucional; lo cual se traduce en la realización del interés común conforme al ordenamiento jurídico, asegurar la eficacia de la resolución de los conflictos sociales y la satisfacción de las necesidades de la colectividad (Parejo 1995, 104).

La administración pública como una organización, se puede considerar como un sistema abierto, que como cualquier organización de acuerdo al contexto en el que se desenvuelva usa y procesa información en ciclos de hechos repetidos y renovados, y crea algo nuevo como un producto o un servicio. Desde el neoestructuralismo, se concibe que las organizaciones, su carácter y estructura están ideadas para ser eficientes y efectivas, y que las técnicas que usan deberían estar pensadas en alcanzar los fines, es decir, ser eficaces. La correcta combinación de técnicas y fines, es lo que permite a una organización tener la estructura para ser eficaz y actuar en pos de ese criterio, es decir, ser productiva y alcanzar los objetivos. La motivación de la eficacia dentro de cualquier organización, en principio es la propia supervivencia, pero posteriormente con la influencia de las teorías funcionalistas y estructuralistas de corte parsoniano evolucionó en que el criterio de la eficacia es el beneficio de la sociedad (Parejo 1995, 95).

La idea de la eficacia en la administración pública tomó fuerza a raíz de la crisis del Estado de los años 70's y 80's, momento en el cual se dieron cambios radicales que hicieron perder la credibilidad y la confianza sobre el Estado, lo público o estatal y lo colectivo o solidario. La incapacidad del Estado de afrontar con rapidez las nuevas exigencias del mundo permitió que se diera más credibilidad a la economía de mercado y a lo privado e individual. Es así como el Estado debió perfeccionar su principal herramienta, la administración pública, a quien desde la influencia de los valores privados se le ha exigido eficacia como un paradigma (Parejo 1995, 113). Se asumió con rigor el éxito a través del resultado, es decir de la eficacia, que permeó en el ámbito público y más específicamente en la administración.

Con la NGP, la eficacia y eficiencia lograron una destacada importancia en la gestión pública, ya que implican que la administración actúe, obre y resuelva sus problemas, es decir, que sus resultados sean efectivos o exitosos. No obstante, la eficacia como valor de la gestión empresarial tiene críticas que afirman que “El fundamento teórico e ideológico de este razonamiento se encuentra en el utilitarismo y el pragmatismo que se han venido a convertir en el telón de fondo de la administración moderna” (Martínez 2002, 26).

Los términos eficacia y eficiencia lograron un nicho importante en la ciencia económica, en donde la eficacia se mide por el éxito, y el éxito se mide por los objetivos planteados, de tal manera que tener control sobre los objetivos es un asunto trascendental; y la eficiencia tiene relación al uso correcto de los recursos económicos con un máximo nivel de satisfacción de los fines de deseados (Parejo 1995, 89).

Mientras la eficiencia significa hacer bien las cosas, la eficacia supone hacer las cosas. De ahí, que la relación entre una y otra noción consiste en que la actuación a que alude la primera es específica y estrictamente económica y la referida por la segunda es organizativa o administrativa, constituye la manifestación administrativa o eficiencia directiva de la eficiencia económica (Parejo 1995, 94).

Sin embargo, se reconoce que no se puede definir la eficiencia de una acción sin hacer referencia primero a su eficacia, es decir, a que se han hecho las acciones idóneas para producir los efectos esperados, que es alcanzar los objetivos. Del mismo modo, tampoco es posible definir la eficiencia económica sin asegurar primero su eficacia causal, es decir, la producción de resultados y objetivos válidos. En ese sentido, la eficacia se considera como el corolario de una serie de acciones que deberían ser eficientes antes de ser eficaces.

Como se puede observar, la eficacia es diferente a la eficiencia, ya que en última instancia, la primera es el resultado de la aplicación eficiente de esas eficiencias, y se le atribuye el significado de “Medida en la que se han realizado efectivamente los objetivos deseados o programados” (Parejo 1995, 97).

No obstante de lo señalado, en la administración pública las cosas son diferentes ya que la eficacia está antes de la eficiencia, esto se debe a que en el modelo racional de la administración pública hay dos escenarios claramente diferenciados: el político y el administrativo, en donde en primer lugar se definen desde el plano político los objetivos o fines deseados, es decir, la eficacia a alcanzarse, y en segundo lugar, desde el plano administrativo, se podrá ver posteriormente la eficiencia en el cumplimiento de esas metas. Que la eficacia esté antes de la eficiencia en el sector público tiene varias críticas sin solución visible, toda vez que la definición de objetivos representa únicamente la clarificación de las opciones subjetivas que tiene una organización, lo cual no considera objetivamente la carencia o las bondades detrás de esas intenciones. A pesar de esto, los conceptos siguen

siendo los mismos, la eficacia es el resultado de la acción, mientras que la eficiencia es la acción misma (Parejo 1995, 98).

Dentro de la gestión pública la eficacia y la eficiencia tienen también una dimensión jurídica, que va más allá de la eficacia jurídica de las normas y de los actos, y se plantea que las organizaciones, esencialmente las administrativas cumplan sus fines y objetivos, alcancen resultados y logren un buen rendimiento. Respecto a la gestión y la actividad administrativa, los criterios de eficacia, eficiencia, incluso la efectividad suelen estar determinados en el ordenamiento jurídico, y se emplea el concepto de eficacia siempre junto al concepto de eficiencia para hacer énfasis en que la dirección gubernamental de la actuación administrativa está para alcanzar los objetivos que establece la Ley. “La eficacia es un verdadero principio jurídico, del que resulta para la Administración un deber positivo de actuación conforme a sus exigencias” (Parejo 1995, 102-103).

La teoría propone que la eficacia de la gestión pública se ve afectada positiva o negativamente por la articulación multinivel en las RIG del Estado. En el Estado el fortalecimiento del sentido multinivel se ha manifestado a través del proceso de reivindicación del municipalismo y de los gobiernos locales, que toma como ejes principales a la descentralización política y administrativa, el reconocimiento de su autonomía, sus capacidades, su representatividad, dirigencia y asociaciones (Cabrero 2008, 34).

Capítulo 2

El servicio público de disposición final de los desechos sólidos urbanos y su gestión

En el presente capítulo se hace una aproximación conceptual de lo que es el servicio público de disposición final de los desechos sólidos urbanos y su gestión. Cuál es el origen y cuáles son las diferencias entre el manejo de los desechos sólidos urbanos y su disposición final, y la gestión integral de los desechos sólidos (GIRS). La forma en la que se vinculan con los conceptos de sostenibilidad y desarrollo sostenible, su presencia en Latinoamérica y los aportes de organizaciones internacionales que cooperan para mejorar sus condiciones.

Se encuentran las obligaciones del Ecuador en el contexto de sus compromisos internacionales, lo cual traza la importancia de la prestación de este servicio. La realidad del manejo de los desechos sólidos en los países vecinos y en el Ecuador, que demuestra no ser diferente en calidad, principalmente en la disposición final de estos. Se abordan algunos aspectos técnicos que ratifican las dificultades, carencias y situación actual de la disposición final de los desechos sólidos urbanos.

Se realiza la presentación de la metodología de la articulación multinivel y de la eficacia en la gestión pública local para la disposición final de los desechos sólidos urbanos. Se plantea la utilización de un método deductivo para el análisis del cumplimiento del objetivo del cierre de botaderos a cielo abierto país y responder la pregunta e hipótesis.

2.1. Los servicios públicos urbanos

Respecto a la definición de lo que son los servicios públicos hay muchos aportes y vertientes. García del Castillo (2011) citando a Nava (2001) dice que se trata de “un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer las necesidades públicas” (García del Castillo & Gómez 2011, 162-163).

Se señala también que los servicios públicos urbanos son aquellas prestaciones irremplazables y todas las actividades técnicas que los seres humanos necesitan de manera permanente para tener condiciones mínimas de bienestar y que son brindados, asegurados, regulados y controlados generalmente por el Estado, a través de los municipios o terceros vinculados a estos; que se vuelven masivos por la alta demanda propia de la urbanización (Gómez 2008, 14; García del Castillo & Gómez 2011, 163).

También, que los servicios públicos son aquellas tareas elementales, conocidas como necesidades primarias de energía, agua, eliminación de residuos, sanidad, sistemas de comunicación, entre otros; necesidades secundarias de formación, fomento del empleo, vivienda, cultura y demás, esto sumado a la seguridad ante riesgos, policía en sentido amplio, protección de datos, defensa del medio ambiente; y el establecimiento de obligaciones básicas como el deber de tributar. Así mismo, se admite que la legitimidad de la administración pública depende del cumplimiento de sus fines, que son precisamente la prestación y gestión de los servicios públicos (Parejo 1995, 89).

Los servicios públicos urbanos se pueden clasificar en dos grupos, los municipales básicos dentro de los cuales se encuentran los asistenciales y los municipales de desarrollo y fomento. Los básicos son aquellos de carácter esencial como la energía eléctrica, agua potable, saneamiento, alcantarillado, recolección de residuos, barrido de calles, recreación, movilidad, transporte, entre otros. Los asistenciales son la educación y la salud, y los servicios de desarrollo y fomento son, por ejemplo, la infraestructura administrativa y de asistencia social que brinda el municipio para ser más eficiente (Antúnez & Galilea 2003, 31).

Detrás de los servicios públicos existen dos tareas o acciones diferenciadas: la prestación y la gestión, que comprenden múltiples decisiones de carácter técnico y político, condicionadas por intereses de todo tipo. La prestación de los servicios depende del tipo de modelo de Estado y de la acción gubernamental atada a este modelo. En Latinoamérica conviven Estados que se encargan directamente de la provisión y generación de bienes y servicios públicos, y Estados que su intervención es menor y su accionar está más enfocado en la eficiencia y eficacia adoptando modelos de gestión más flexibles a través de la involucración del sector privado (García del Castillo & Gómez 2011, 157; Cabrero 2008, 31).

Respecto a la provisión de los servicios públicos relacionados con la calidad ambiental y la salud pública, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) o su nombre en inglés *United Nations Environment Programme* (UNEP), recomienda que se haga a través de la gestión pública del Estado, en quien recae la responsabilidad constitucional a través de políticas públicas y regulaciones; y quien debe controlar los precios excesivos en las tarifas que se cobran, los monopolios, la falta de seguridad en la prestación del servicio, las inversiones y la definición de responsabilidades (ONU Medio Ambiente 2018).

En las legislaciones de cada país, las competencias para la prestación de servicios públicos, son asignadas a los gobiernos locales en la Constitución y en la Ley, conforme a la descentralización y la autonomía que presuponen el traspaso de funciones y competencias desde el gobierno central a los gobiernos locales. Es precisamente en este traspaso de mayores responsabilidades difíciles de afrontar, en donde se evidencian los problemas que enfrenta la prestación y la gestión de los servicios públicos (García del Castillo & Gómez 2011, 158), que responden a una serie de factores, entre los cuales destacan aquellos presupuestarios, la creación de políticas públicas que no son eficientes y están desarticuladas, el bloqueo de las iniciativas de la sociedad y su participación en la prestación de los mismos (Stoker 1998, 19). En la misma línea, las dificultades se agravan cuando la correcta prestación de los servicios públicos requiere de tecnología especializada y de inversiones que no se recuperan, presentan características de monopolio y sus productos son de consumo masivo, sin que exista la posibilidad de encontrar esos mismos servicios libremente en el mercado (Gómez 2008, 15).

Para que la prestación de los servicios públicos y la creación de obras de infraestructura sean posibles, el ordenamiento jurídico determina el principio de subsidiariedad propio de los sistemas descentralizados, que implica que el gobierno central y el gobierno municipal sean corresponsables de la gestión de servicios públicos. Siendo el gobierno local quien a través de su acción hace posible que las demandas sean satisfechas a pesar de sus carencias y dependencia financiera, política, jurídica y programática. La corresponsabilidad exige la coordinación entre niveles de gobierno, la cual, en un escenario ideal debería estar planificada y sujeta a vínculos a través de programas sectoriales específicos (García del Castillo & Gómez 2011, 166).

Estudios en Latinoamérica coinciden en que los municipios necesitan mejorar sus capacidades de gestión e innovación y cambio respecto a la acción política municipal, fortalecer la autonomía, su marco institucional, la operatividad administrativa (Abarca et al. 2012; García del Castillo & Gómez 2011, 159). Todo esto para re conceptualizar a los servicios públicos y adoptar la modernidad suficiente para que la tecnología sea un aliado en el cumplimiento de objetivos (Bulkeley & Watson 2007, 2738).

2.2. El manejo de los desechos sólidos urbanos y su disposición final

Los desechos sólidos son el resultado y consecuencia del uso de los recursos y materias primas que hacen posible la vida humana y animal, cuya característica principal es ser inservibles o indeseados. La generación de desechos sólidos viene desde tiempos inmemoriales, sin embargo, los problemas asociados a estos sólo surgieron con el crecimiento de la población y la disminución de la superficie de la tierra que haría posible su asimilación. La disposición final de los desechos sólidos es un inconveniente que se remonta a las primeras agrupaciones humanas y se agrava en las ciudades medievales en donde proliferan plagas y enfermedades a causa de su acumulación indebida en calles y espacios públicos. La revolución industrial y el desarrollo de la tecnología en Europa y Estados Unidos de Norte América puso en evidencia que debido a la descarga irresponsable de los desechos sólidos se estaba contaminando los terrenos adyacentes a los centros urbanos, los cuerpos de agua, ríos, lagos, mares, canales, entre otros (Tchobanoglous et al. 1982, 6-7).

En la actualidad, los desechos sólidos urbanos se consideran como tales por su origen, por la cantidad en la que se generan y por su composición heterogénea. En las ciudades se generan desechos peligrosos resultantes de la industria, servicios y del comercio apostado dentro de los límites urbanos, desechos sanitarios y desechos sólidos especiales, entre otros. Sin embargo, en la presente investigación se hace énfasis en aquellos desechos no peligrosos que resultan de las viviendas y que están compuestos por residuos orgánicos de alimentos y sus desperdicios, envases y empaques de plásticos, cartón, vidrio, papel, metales, madera, textiles entre otros, de uso doméstico. Así como residuos de jardinería y de espacios públicos a través del barrido.

La gestión de los desechos nació como concepto en los países de habla inglesa como *Integrated Sustainable Waste Management* (ISWM) y en los países de habla hispana como gestión integral de residuos sólidos (GIRS), definición que ha sido aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Anschütz et al. 2004), y que implica que todos los desechos sólidos provenientes de diferentes fuentes y características sean manejados con un enfoque estratégico y sostenible desde su generación, pasando por la separación, almacenamiento, recolección, transferencia, clasificación, tratamiento, recuperación y disposición final, maximizando la eficiencia de recursos. Todo esto, aunque el concepto de sostenibilidad no sea concebido de la misma manera por todas las formas de gobierno y autoridades (Bulkeley & Watson 2007, 2734).

Dentro del término GIRS, se reconoce tres dimensiones importantes: (1) los actores involucrados e interesados por la gestión de residuos; (2) los elementos técnicos del sistema de residuos, y 3) los aspectos de sostenibilidad que deben tenerse en cuenta al evaluar y planificar un sistema de gestión de residuos. (Anschütz et al. 2004)

El almacenamiento, la recolección y la disposición final de los desechos sólidos urbanos tienen una relación muy estrecha con la calidad de la salud pública debido a que su manejo inapropiado produce vectores como ratas, moscas y enfermedades (Wilson et al. 2013, 1). Pero, la disposición final de los desechos llevada de manera insuficiente, trae además, contaminación al aire y al agua superficial y subterránea por el líquido resultante, que en grandes cantidades produce desequilibrios ambientales; cuya infraestructura de procesamiento requiere de grandes inversiones de capital y debería ser diseñada para que tenga una vida útil de alrededor 25 años (Tchobanoglous et al. 1982, 7-9).

En Latinoamérica y el Caribe la composición y la cantidad de los desechos urbanos es diferente en comparación a los países desarrollados, no obstante, la ONU reconoce que en esta parte del mundo se genera el 10% de los desechos a nivel global (Tello et al. 2010, 13, 20). Del mismo modo, se reconoce que en Latinoamérica los gobiernos locales figuran como los principales involucrados en la prestación del servicio de recolección, tratamiento y disposición final de los desechos, a quienes se les faculta realizarlo por sí mismos o a través de terceros (ONU Medio Ambiente 2018, 5).

Importancia del manejo de los desechos sólidos urbanos

El estudio de los desechos sólidos es importante en todo el mundo. Por ese motivo, organizaciones de Estados y organizaciones internacionales de cooperación financiera y desarrollo regional han elaborado diferentes tipos de compromisos para atender las necesidades alrededor del manejo de los desechos sólidos. En Latinoamérica, su importancia radica principalmente en reconocer su valor, por qué es un derecho transcendental para la calidad de vida de los seres humanos, y a partir de este reconocimiento, mejorar el servicio público y en superar las limitaciones y deficiencias históricas.

Así, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en el numeral 1 de su artículo 11 establece que “Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso

alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.” (PIDESC 1966) La Observación General número 14 de las Naciones Unidas al PIDESC indica que una vivienda adecuada debe tener servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, entre las cuales se encuentran las instalaciones sanitarias y de aseo, de eliminación de desechos y de drenaje (OGPIDESC 1988).

En el punto 60 del numeral 4.2., del documento de la Segunda Conferencia sobre Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (Hábitat II), se estableció que dentro de la definición de vivienda adecuada se incluyen los “servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos” (HABITAT II 1996). En el documento de la Tercera Conferencia sobre Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (Hábitat III), se plantea “la reducción al mínimo de los vertederos mediante la mejora de la gestión de los desechos y las aguas residuales, se plantea promover inversiones en infraestructuras accesibles y sostenibles en saneamiento e higiene, aguas residuales, gestión de desechos sólidos, y se plantea apoyar la adopción descentralizada de decisiones relativas a la eliminación de desechos a fin de promover el acceso universal a los sistemas de gestión sostenible de los desechos¹ (HABITAT III 2017)

Por su parte, la Agenda 21² desde el año 1992, propone la gestión ecológicamente racional de los desechos, la cual guarda relación con la calidad de los recursos naturales, los asentamientos humanos, la salubridad y el consumo. Así, plantea la gestión de los residuos a través de la reducción, reutilización y reciclado, eliminación y tratamiento, y ampliación del alcance de los servicios municipales. Del mismo modo, proyectó que para el año 2005 el 50% de las aguas cloacales, residuales y los desechos sólidos sean tratados o se eliminen de acuerdo a las normas de calidad ambiental y sanitaria de cada país; y que para el 2025 los desechos se eliminen en su totalidad de forma segura, en el lugar más cercano posible a la fuente de origen. Es decir, propone que hasta el 2025 los servicios de eliminación de desechos lleguen a toda la población urbana y los servicios de saneamiento ambiental lleguen a toda la población rural. La Agenda 21 también propone que se armonicen las metodologías y criterios de calidad ambiental para la eliminación de desechos, reconociendo las carencias y

¹ Compromisos de la Nueva Agenda Urbana 2017 N° 74, 119 y 122

² Agenda 21. Capítulo 21 Gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales.

limitaciones de los países en desarrollo, que afectan principalmente a la construcción de nuevas instalaciones de tratamiento y operación de vertederos (HABITAT II 1996).

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han sido organismos que de forma recurrente han estudiado, desde el punto de vista de su gestión integral, el fenómeno de los desechos sólidos en América Latina y el Caribe. Respecto al manejo de los residuos y de la provisión de este servicio público se abordan experiencias en los diferentes continentes del mundo, entendidas siempre como una parte de las actividades de saneamiento (HABITAT III 2017). No obstante, sobre el servicio de saneamiento no se encuentra una definición unánime, hay quienes consideran que el saneamiento ambiental está relacionado únicamente al servicio de agua potable, alcantarillado, descargas de aguas servidas, cloacas, control de la contaminación del agua, su conservación y uso, en términos generales, todo lo referente a los sistemas de gestión del agua potable y servida (Corrales 2002, 8; Tello et al. 2010, 84; ODS 2015, 1). Por otro lado, organismos como *Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSSCC)* y *Joint Monitoring Program - United Nations Children's Fund (JMP UNICEF)*, consideran que en términos generales dentro del saneamiento se encuentra también la higiene y la salud humana y por consiguiente los servicios de residuos sólidos (ONU Medio Ambiente 2018, 126).

En los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se mencionaba al saneamiento básico como la conexión a una red pública de drenaje o fosa séptica (Tello et al. 2010); y en los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) se considera al saneamiento básico como el acceso a inodoros, retretes y letrinas (Tello et al. 2010). Por otro lado, hay quienes consideran al saneamiento como un término abierto, así, Domínguez citando al *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)* explica que el saneamiento es:

El acceso, el uso de instalaciones para disponer de las aguas residuales y las excretas y los servicios para asegurar la privacidad y la dignidad, un ambiente limpio y saludable para todos. Las instalaciones y servicios deben incluir la recolección, el transporte, el tratamiento y la disposición final de los residuos domésticos, las aguas residuales y los residuos sólidos, y debe ir asociado a la promoción de la higiene para preservar las condiciones ambientales locales (Domínguez 2010, 310).

La *World Health Organization* (WHO) u Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que el saneamiento son todas esas intervenciones civiles relacionadas con la construcción de instalaciones como letrinas para mejorar la gestión de excretas; y considera que el saneamiento ambiental es una gama de intervenciones diseñadas para mejorar la gestión de excretas, aguas servidas, drenaje y residuos sólidos (World Health Organization (WHO) 2005, VI-VII). De lo que se comprende que el saneamiento y el manejo de los desechos sólidos aun estando relacionados, no tienen la misma categoría en el derecho internacional, y quizá sea ese el motivo por el cual ninguno de estos está considerado como derecho humano de forma explícita en las legislaciones nacionales. En documentos oficiales como la Agenda 21 y la Agenda 2030³ el manejo de los desechos sólidos⁴ se aborda de manera diferenciada del acceso al agua dulce potable y del saneamiento, comprendido este último como la higiene que proviene del alcantarillado, tratamiento de excretas y aguas residuales (Naciones Unidas (NU) 1992; (NU) 2015; Samaniego 2016).

Organizaciones internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe a través del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (CEPAL-ILPES), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de sus programas de desarrollo y fortalecimiento de ciudades y zonas urbanas, cooperación y asistencia técnica, han incursionado en propuestas, informes y manuales en donde proponen posibles soluciones para superar las dificultades en la provisión del servicio público de manejo de desechos sólidos urbanos en países de América Latina, incluido el Ecuador. Los organismos multilaterales van más allá y proponen soluciones de carácter financiero, técnico, de planificación y gestión, y enfatizan en la necesidad de que se creen procesos para combatir los problemas propios de este servicio público.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) respecto al manejo de desechos sólidos en el Ecuador aporta conocimiento sobre la situación del servicio público de los municipios en el año 2002 y realiza, entre otros, un análisis sobre el marco institucional y al respecto concluye que:

³ Agenda 2030. Objetivo 6 Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

⁴ Agenda 2030. Objetivo 11 Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles y 11.6 De aquí al 2030, reducir el impacto ambiental negativo *per cápita* de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.

La falta de coordinación interinstitucional, la limitada capacidad institucional administrativa y de organización, la falta de planificación operativa financiera y ambiental, se observan como las principales debilidades en el sector ocasionando sobre todo una débil presencia institucional y la falta de reconocimiento como sector. Se corrobora esta situación por la falta de visión interinstitucional de la gestión de residuos sólidos, pues las acciones realizadas de manera general son de tipo aislada, sin coordinar con otras entidades y bajo la visión particular de cada entidad. Estas falencias han ocasionado además la falta de vigilancia y control por parte de las autoridades nacionales hacia los operadores de los servicios (Castillo 2003, 22).

Por lo cual, el estudio de los desechos sólidos en Latinoamérica y en particular en el Ecuador, está respaldado por organizaciones internacionales que reconocen las deficiencias que existen y la falta de visión interinstitucional de la gestión de residuos sólidos.

La realidad del manejo de los desechos sólidos urbanos

En diferentes estudios se reconoce que la prestación del servicio público de manejo de desechos sólidos es una tarea de los municipios y es un problema de carácter multidimensional en donde confluyen múltiples intereses para la toma de decisiones. Sin embargo, el protagonismo en la obligación de proveer este servicio público y de establecer mecanismos idóneos lo tienen únicamente los municipios (Abarca et al. 2012, 220-221).

En Latinoamérica y el Caribe un factor común es que al servicio público de manejo de desechos no se le ha reconocido el carácter de prioritario y se le da poca atención en comparación con otras actividades municipales. No es común que existan organismos rectores líderes que faciliten la obtención de recursos económicos e información. Del mismo modo se reconoce que la descentralización y el traspaso anti técnico de funciones desde el gobierno central hacia a los municipios, la dispersión en las atribuciones y la falta de claridad en las responsabilidades que tienen los diferentes actores públicos complica la toma de decisiones respecto al manejo de los desechos sólidos, que unido a la insuficiencia de ingresos e incapacidad de autogenerar recursos financieros, les impide a los gobiernos locales alcanzar sus objetivos. Lo cual se agrava con regulaciones débiles que comprometen los avances institucionales e impiden establecer un servicio público eficaz y su cobertura (Antúñez & Galilea 2003; Bulkeley & Watson 2007; Acurio et al. 1997).

La administración de cada ciudad se enfrenta a sus propias y particulares situaciones, con sus propios intereses y necesidades y, por lo tanto, sus esfuerzos se centran en adoptar un sistema o modalidad de gestión que se adecue a su realidad (Chung & Lo 2008). No obstante, es recurrente que las autoridades locales carezcan de capacidades de liderazgo, organizativas, conocimiento y capacitación profesional técnica sobre desechos (Anschütz et al. 2004). De igual forma, es recurrente que el nivel de gobierno municipal presente un manejo anti técnico de los aspectos ambientales, financieros y económicos, sociales y culturales, institucionales y organizacionales, políticos y legales que sin duda afectan al manejo de los desechos sólidos. Dentro de los variados sistemas de gestión de desechos, hay factores comunes que influyen negativamente como son: tecnología insuficiente, falta de personal, infraestructura deficiente, carreteras y equipos deficientes, falta de confianza en la generación y disposición de datos estadísticos (Abarca et al. 2012; Solíz 2015; Acurio et al. 1997).

Hay elementos recurrentes que se consideran esenciales para un sistema sostenible, entre los cuales destacan: el apoyo financiero del gobierno central, el interés de los líderes municipales en cuestiones de gestión de residuos, la participación de los usuarios del servicio, la administración adecuada de los fondos y el suministro de equipos técnicos y tecnológicos e infraestructura (Antúnez & Galilea 2003; Durand & Metzger 2009). Es común encontrar que lo que se considera como un sistema eficaz de manejo de residuos tiene como principal eje la tecnología y operatividad, no obstante, se reconoce que las soluciones tecnológicas y operativas deben estar precedidas de vínculos legales, institucionales, económicos, ambientales y socioculturales, que deberían estar presentes para permitir que funcione el sistema en general (Shekdar 2009; García del Castillo & Gómez 2011).

Aun estando de acuerdo en que los vínculos son indispensables, es precisamente en este punto en el que los municipios fallan regularmente, debido a que los responsables de tomar decisiones, planificar y formular políticas, no están lo suficientemente informados sobre la situación de las ciudades, lo que les dificulta realizar cambios positivos, desarrollar estrategias integradas de gestión de desechos adaptadas a las necesidades de los ciudadanos (Delgadillo 2012).

Del mismo modo, la falta de vínculos se agrava con la necesidad de comunicación entre los diferentes interesados como los ministerios de salud, ambiente, economía y finanzas, las autoridades municipales, las corporaciones o empresas públicas de la ciudad, las

organizaciones no gubernamentales (ONG), los hogares, los contratistas privados y empresas de reciclaje. Siendo la comunicación fluida entre actores interesados un factor de gran importancia para lograr un buen funcionamiento de la gestión de los desechos en las ciudades de los países en desarrollo (Davoudi 2005).

A pesar de que las comunicaciones entre las partes interesadas son de gran importancia para lograr un sistema de gestión de desechos que funcione bien y un paso importante para establecer un sistema eficiente y eficaz; se evidencia que la falta de información oficial es uno de los problemas más frecuentes para la toma de decisiones a nivel municipal, ya que no contar con información pública pertinente o contar con información limitada, demuestra un trabajo aislado (Asase et al. 2009; García del Castillo & Gómez 2011, 158).

Una de las conclusiones recurrentes entre los estudiosos del manejo de desechos sólidos urbanos es que aunque su manejo tiene un costo como cualquier otro servicio proporcionado por los municipios, en general los gastos no se recuperan; las tarifas son insuficientes y suelen estar subsidiadas por la autoridad estatal. Sin embargo, de estas recaudaciones provienen los recursos para contar con personal capacitado, equipo apropiado, infraestructura, mantenimiento y operación adecuados. Lo que en definitiva significa que los municipios adolecen de autofinanciamiento (Chung & Lo 2008; García del Castillo & Gómez 2011; Benarche 2015; Seng et al. 2011).

La realidad social detrás del servicio público de manejo de desechos sólidos es un tema estudiado de forma recurrente, ya que su deficiencia produce impactos y conflictos que afectan al ambiente, al desarrollo social y humano. Queda plasmado que la deficiencia en la provisión del mismo y las consecuencias de su insuficiencia se traducen en desigualdades sociales, inequidades, marginación y segregación (Solíz 2015; Solíz 2017).

Lamentablemente, en muchos países del Sur, mejorar la gestión de los desechos sólidos depende de la agenda política y se practica solo cuando se han cumplido otras necesidades más básicas como vivienda, agua y saneamiento. Si hay voluntad política, el proceso tiene muchas más posibilidades de ocurrir, sin embargo esto se agrava de varias maneras durante un año electoral (Abarca et al. 2012).

Así mismo, en los estudios respecto a la gestión de residuos se reconoce que las herramientas que mejoran el sistema, entre otros, son: el apoyo de las autoridades municipales, un marco legal adecuado, la elaboración de planes estratégicos y el monitoreo, evaluación anual (Henry et al. 2006), el avance de los gobiernos locales en capacidades y autonomía de decisión, marco institucional y operación administrativa (García del Castillo & Gómez 2011, 158).

Disposición final de los desechos sólidos urbanos

A la disposición final se la define como la “Acción de depositar o confinar permanentemente residuos en diversos tipos de sitios e instalaciones” (Tello et al. 2010, 19) Es la última fase de la cadena de los desechos sólidos y su principal problema es su crecimiento, diversificación y sus efectos negativos en el ambiente (García del Castillo & Gómez 2011, 159), que se presentan por los botaderos o vertederos a cielo abierto caracterizados por su mal manejo y carencia de infraestructura técnica necesaria como tratamiento de lixiviados y gases, protección con geomembrana u otros mecanismos (Burnley 2007).

La ONU, el BID y la OPS respecto a la disposición final reconocen que aunque las cosas han mejorado desde el 2010 respecto a modelos de gestión y manejo de los desechos, al año 2018 millones de toneladas siguen disponiéndose en basurales a cielo abierto. Los problemas recurrentes recaen en las capacidades limitadas del gobierno central y local para implementar políticas, inversiones insuficientes, economía insostenible, sistemas de información y participación deficientes (ONU Medio Ambiente 2018, 5; Tello et al. 2010, 11). Del mismo modo, se reconoce que la falta de capacitación profesional técnica sobre desechos y desconocimiento de los sistemas de tratamiento es el factor que más afecta el tratamiento y disposición final de los residuos (Solíz 2015).

El Banco Mundial en el informe *What a Waste* publicado en el año 2012 reconoce que “*Although quantitative data is not readily available, most low- and lower middle-income countries dispose of their waste in open dumps. Several middle-income countries have poorly operated landfills; disposal should likely be classified as controlled dumping.*” En el mismo informe se afirma que los vertederos a cielo abierto son comunes en todos los continentes con países de bajos ingresos (Hoornweg & Bhada-Tata 2012, 22). En estos países, a menudo los desechos se tiran en áreas bajas y en terrenos adyacentes a los barrios marginales, y la falta de regulaciones y sanciones permite que los desechos de todo tipo se mezclen, lo que es perjudicial para los recicladores y el medio ambiente; así mismo, esto es causa de la

contaminación de aguas subterráneas y superficiales por lixiviados, y la contaminación del aire por la quema de desechos y eliminación inadecuada (Antúnez & Galilea 2003; Solíz 2015).

Los botaderos a cielo abierto reciben una diversidad de desechos y las distancias desde los centros urbanos hasta los sitios de disposición final varían considerablemente (Solíz 2015). Además de los sitios de disposición final oficiales, las ciudades sufren de una disposición final informal en ríos, lagos, océanos, canales de drenaje, lotes vacíos y bordes de caminos. La práctica de disponer los desechos de una manera técnica en un relleno sanitario o sitio de disposición final regularizado se realiza únicamente si los líderes municipales o los tomadores de decisiones están interesados en la protección ambiental y el correcto manejo de los desechos sólidos (Abarca et al. 2012).

Lo ideal es que, de todos los desechos que se generan se haga un proceso racional de desviación, que implica separar los residuos reciclables y biodegradables (Bulkeley & Watson 2007, 2749), y una vez que estos hayan sido tratados a través de otros procesos se envíen a un relleno sanitario, definido como una:

(...) técnica de ingeniería para el confinamiento de los residuos sólidos municipales. Comprende el esparcimiento, acomodo y compactación de los residuos sobre un lecho impermeable, su cobertura con tierra u otro material inerte por lo menos diariamente, para el control de la proliferación de vectores y el manejo adecuado de gases y lixiviados, con el fin de evitar la contaminación del ambiente y proteger la salud de la población. El relleno sanitario cuenta con proyecto de ingeniería, control de ingreso en la puerta, pesaje y no existen segregadores en el sitio (Tello et al. 2010, 19-20).

En Latinoamérica y el Caribe los rellenos sanitarios son la técnica más común de disposición final de desechos, aunque debiendo ser diseñados y operados para proteger el medio ambiente y la salud pública, no siempre cumplen con la calidad y las especificaciones técnicas solicitadas. Son la técnica más solicitada y viable porque avanza desde el escenario más bajo que son los botaderos a cielo abierto, pasa por los botaderos controlados, rellenos sanitarios controlados, hasta llegar a rellenos sanitarios como tal (Acurio et al. 1997; Hoornweg & Bhada-Tata 2012).

El problema detrás de la disposición final de los desechos sólidos urbanos inicia mucho antes, en las fases previas del manejo de desechos los desechos. Empieza con la falta de información respecto a las tasas de generación de desechos y su composición, que no se estiman o no se miden físicamente en la fuente antes de que tenga lugar el reciclaje, el compostaje, la quema o el vertido abierto. Siendo lo más común que la tasa de generación y la composición de los desechos sólidos urbanos se calculan utilizando las cantidades que llegan al sitio de disposición final. Un método que no refleja el verdadero flujo de desechos, ya que estos se desvían antes de la eliminación final, especialmente en los países de ingresos bajos y medios donde el sector informal elimina una gran parte de los materiales reciclables. Además, en estos países, el servicio formal y las tasas de recolección de desechos son bajas, lo que reduce las cantidades que llegan a los sitios de disposición final. Todo esto, a pesar de que la medición de las cantidades de desechos que llegan al sitio de disposición final es práctica para conocer la calidad de la disposición final que tienen los municipios (Hoornweg & Bhada-Tata 2012).

2.3. Cuestiones metodológicas de la articulación multinivel y de la eficacia en la gestión pública local para la disposición final de los desechos sólidos urbanos

El presente estudio se realiza en base al modelo deductivo que permite conocer cómo en el Ecuador se ha dado el cumplimiento del objetivo del cierre de botaderos a cielo abierto. Con este modelo fue posible plantear las variables, pregunta e hipótesis de la investigación; y con la desagregación de las variables y la relación entre estas se realizaron inferencias causales y descriptivas, y análisis de datos oficiales para poder responder la pregunta e hipótesis.

La discusión teórica está fundamentada en la teoría de la gobernanza, la acción pública, la nueva gestión pública (NGP), descentralización y autonomía, lo cual ha permitido conocer que en el Ecuador la gestión pública ha pasado por un proceso de desarrollo que a su vez ha hecho posible nuevas formas de RIG y de GMN para que, entre otros, la prestación de los servicios públicos sea de calidad.

La hipótesis se planteó en un nivel meso que argumenta que existe una relación entre la articulación multinivel (variable independiente) y la eficacia de la gestión pública (variable dependiente). Esto porque se asume que la falta de articulación entre los niveles de gobierno central y municipal, afecta a la eficacia en la prestación del servicio público de la disposición

final de desechos sólidos urbanos; y que los municipios que han cerrado su botadero a cielo abierto serían los que mejor articulados están.

A nivel micro, la articulación multinivel y la gestión pública se abordaron a escala municipal y se especializaron los datos obtenidos de fuentes secundarias en esa escala geográfica, y se analizaron los instrumentos de control existentes en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Para poder estudiar la articulación multinivel a través de las RIG y su efecto en la eficacia de la disposición final de los desechos sólidos urbanos en el Ecuador, ha sido necesario enfocarse en los años 2012-2018. Sin embargo, también ha sido necesario retrotraerse a los años 2010 y 2011, en los cuales se emitieron importantes instrumentos legales y se tomaron decisiones trascendentales sobre la organización del Estado y de la administración pública institucional que afectaron a la gobernanza sobre el manejo de los desechos sólidos urbanos.

Tabla 2.1. Esquema metodológico

VARIABLES	ÁMBITOS DE OBSERVACIÓN (datos)	PREGUNTAS GUÍA	FUENTES	TÉCNICAS/REGISTRO
Eficacia de la gestión pública	Cumplimiento o incumplimiento municipal del cierre de botaderos a cielo abierto (disposición final)	¿Cuántos municipios cumplen? ¿Cuántos municipios no cumplen? ¿Por qué no se ha cumplido? ¿Cuántas personas se han beneficiado del cumplimiento a nivel nacional?	- Municipios - Base de datos del Ministerio del Ambiente (MAE) - Información secundaria	Datos estadísticos Entrevistas/ /Bibliografía
	Aspectos de la gestión pública que influyen en la eficacia del cierre de botaderos a nivel nacional (disposición final)	¿Qué factores de la administración pública influyen más? (políticos, administrativos o económicos) ¿La gestión municipal falló? ¿La gestión nacional falló?	- Municipios - Base de datos MAE - Información secundaria	Datos estadísticos /Bibliografía
Articulación multinivel	Relaciones intergubernamentales (RIG) verticales y horizontales	¿Cómo se manifiestan las relaciones entre el gobierno central y los municipios (verticales)? ¿Cómo se	- Municipios - MAE - SENPLADES - Banco de Desarrollo (BDE) - Información	Entrevistas: Bibliografía

		manifiestan las relaciones entre municipios (horizontales)? ¿Cuáles RIG han contribuido más para tener una buena disposición final de desechos?	secundaria	
	Nivel de RIG	¿De qué manera se puede medir el nivel de la articulación a través de las RIG? ¿Es clara la normativa respecto a los mecanismos de RIG? ¿Es fácil o difícil para los municipios cumplir lo que dice la norma? ¿Porcentaje de cumplimiento de los mecanismos de RIG respecto al cierre de botaderos?	<ul style="list-style-type: none"> - Municipios - MAE: <i>Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos (PNGIDS)</i> - SENPLADES: <i>Dirección de la Coordinación Interinstitucional o Dirección de Ordenamiento y Articulación Territorial</i> - Banco de Desarrollo (BDE): <i>Gerencia de División de Productos y Programas</i> - Información secundaria 	Entrevistas/Bibliografía

Fuente: Taller de Tesis I

2.3.1. Metodología para analizar la articulación multinivel a través de las RIG

Para la medición de la articulación multinivel a través de las RIG se tomó como punto de inicio cuatro criterios de medición que Hernández (2006) plantea: en dónde se encuentran y cuál es el indicador que permite medir estos criterios (Hernández 2006, 50-51). Estos se encuentran en los instrumentos jurídicos y administrativos que hacen posible los consensos intergubernamentales entre niveles de gobierno e instancias estatales y que rigen a la gestión municipal del manejo de los residuos sólidos y dentro de ésta a la disposición final de los desechos sólidos urbanos. Por qué este último es un problema de gestión pública sobre el cual tienen responsabilidad simultánea o intervienen distintas autoridades.

Tabla 2.2. Criterios e indicadores para medir las RIG

No.	Criterio	En dónde se encuentran	Indicador
1	Cooperación y control para la prestación de servicios	Ordenamiento jurídico	Hay o no mecanismos de cooperación y control
2	Programas estatales		Hay o no programas estatales
3	Espacios de sobreposición de competencias		Hay o no competencias sobrepuestas
4	Colaboración administrativa	Convenios, acuerdos, tratados, pactos, contratos o concesiones entre niveles de gobierno	Hay o no convenios entre niveles de gobierno

Fuente: Adaptación (Hernández 2006, 50)

El control y la cooperación son criterios para la medición de las RIG, por lo cual fue necesario conocer cuáles son las herramientas o mecanismos que existen en el país para ejercerlos. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano se han encontrado los siguientes:

- a. **Mancomunamiento.**- Es un mecanismo de cooperación o asociación intermunicipal para la realización de las tareas propias de su gestión y desarrollo urbano, crear infraestructura, conservar el ambiente, prestar servicios públicos como el de manejo de desechos sólidos, que de manera individual tendrían costos muy altos. Esta herramienta está establecida en la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y también se la denomina gestión compartida.⁵
- b. **Regularizaciones ambientales para el cierre técnico de botadero, celda emergente y relleno sanitario.**- El Libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente (TULSMA), establece que hay tres pasos para mejorar al sitio de disposición final de un cantón: i. El cierre técnico de botaderos, ii. La celda emergente y iii. El relleno sanitario. Los tres mecanismos al estar ligados a una actividad contaminante, están obligados a obtener una regulación y el permiso ambiental correspondiente.⁶ La regularización ambiental es el proceso que permite a quien ha cumplido con todos los parámetros técnicos ejercer el proyecto, obra o actividad. Esta regularización ambiental es un mecanismo de control y seguimiento del cumplimiento de la normativa ambiental y de la calidad de la GIRS desde el gobierno central hacia los municipios.

⁵ CRE, artículo 243 y COOTAD, artículo 275 y 285.

⁶ TULSMA, artículo 3.

- c. Plan de Gestión Integral (PGI) Municipal.-** Un PGI es un instrumento de planificación local municipal que contiene un diagnóstico del manejo de los desechos sólidos no peligrosos del cantón, una identificación de alternativas de manejo, factibilidad de mejores alternativas, identificación de programas internos para todas las fases de la GIRS, objetivos, metas, cronograma de actividades, presupuestos y responsables institucionales, seguimiento y monitoreo. Los contenidos y requisitos de este documento los establece el MAE y también emite su aprobación para control y seguimiento de la GIRS que realizan los municipios.⁷
- d. Declaración anual del PGI.-** La declaración anual del PGI es una obligación que tienen los municipios y debe ser presentada al MAE para su aprobación. Esta declaración sirve para controlar el cumplimiento de los compromisos autoimpuestos por los municipios en el PGI, incluido todo lo referente a la disposición final conforme a su permiso ambiental.⁸
- e. Reporte de Indicadores de GIRS.-** Es una de las responsabilidades que tienen los municipios y consiste en llevar un registro de indicadores de técnicos, ambientales, sociales y financieros de toda la GIRS en el cantón. Los municipios deben realizar su reporte al INEC, MAE y SENPLADES para control y seguimiento de los avances de los municipios y generar estadística nacional que permita levantar datos para armar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).⁹ Estos datos permiten cotejar, analizar y realizar una evaluación periódica de los avances en los compromisos, e informar de forma sistemática a la oficina de la Organización de las Naciones Unidas (ONU);¹⁰ y exige también que los países mejoren sus técnicas para ser más eficaces en cuanto a los servicios de gestión de los desechos.¹¹
- f. Convenios.-** El MAE a través del PNGIDS desde el año 2011 suscribió convenios de cooperación con los municipios del país cuyo objetivo principal era contribuir a través de asistencia técnica en todo lo referente a la correcta gestión y a la sostenibilidad de los desechos sólidos en el cantón.
- g. Financiamiento.-** En el Ecuador el financiamiento para la GIRS lo obtienen los municipios del Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE), que es una entidad del sistema

⁷ TULSMA, libro VI artículo 76 y 77.

⁸ TULSMA, libro VI literal d) del artículo 131.

⁹ TULSMA, libro VI literal i) del artículo 57

¹⁰ Agenda 21, Numeral 21.12 literal c)

¹¹ Agenda 21, Numeral 21.48

financiero público que está facultado para “Otorgar financiamientos para proyectos de inversión pública, en infraestructura y provisión de servicios públicos”.¹²

2.3.2. Metodología para analizar la gestión pública local para la disposición final de los desechos sólidos urbanos

Para poder realizar el análisis de la gestión pública local es importante iniciar teniendo información básica de: universo de municipios, población por municipio, generación per cápita por año de residuos sólidos municipales; que se considera información base para conocer la situación del objeto de estudio que son los municipios en el país.

Antes de evaluar la eficacia es preciso evaluar a la gestión misma, porque esto permite conocer si la gestión pública está cumpliendo con parámetros generales que finalmente permiten conocer los motivos detrás de ser eficaz o no. Para esto se tomaron en cuenta los indicadores desarrollados por David Wilson (2013) y otros colaboradores junto con ONU-HABITAT, que evalúan esta gestión a través de la comparación entre ciudades sin importar su nivel de ingresos (Wilson et al. 2013).

Tabla 2.3. Indicadores para evaluar la gestión municipal de los desechos sólidos

Componentes	Indicadores
Componentes físicos	Medición de la cobertura de la recolección de desechos
	Medición del porcentaje de residuos que van a sitio de disposición final controlado (relleno sanitario)
	Medición del porcentaje de la aplicación de las "3Rs": reducir, reutilizar, reciclar
Las estrategias de gobierno	Medición cualitativa de la inclusión y participación
	Medición del grado de sostenibilidad financiera
	Medición cualitativa de las instituciones y políticas

Fuente: Adaptación (Wilson et al. 2013, 3)

2.3.2.1. Medición de componentes físicos

Para medir lo componentes físicos de la gestión municipal de los desechos sólidos, ha sido importante tomar en cuenta la variación de cada indicador según los valores que ONU-HABITAT considera como buenas prácticas. Para decir si el desempeño de cada indicador es bueno o no, se debe usar diferentes patrones de gradación. Por ejemplo, Wilson (2013) explica que la cobertura de recolección o la disposición final controlada de desechos son actividades consideradas tradicionalmente bajas en las ciudades, mientras que las actividades de reciclaje son tradicionalmente altas, de tal manera que no se las podrá medir bajo la misma

¹² Decreto Ejecutivo No. 867 de 30 de diciembre de 2015 y Estatuto Social publicado en el Registro Oficial N°762 de 25 de mayo de 2016, literal a) del artículo 46.

gradación. En la Tabla 2.4., se puede apreciar la codificación que propone Wilson (2013) y ONU-HABITAT (Wilson et al. 2013, 6).

Tabla 2.4. Los tres indicadores cuantitativos de los componentes físicos de un sistema de gestión de residuos sólidos

No.	Componentes físicos	Indicador y definición	Codificación de color de semáforo				
			Bajo	Bajo/Medio	Medio	Medio/Alto	Alto
1	Salud pública	Cobertura de recolección de desechos	0-49%	50-69%	70-89%	90-98%	99-100%
2	Protección del medio ambiente	Porcentaje de residuos que van a sitio de disposición final controlado (relleno sanitario)	0-50%	50-74%	75-84%	85-94%	95-100%
3	Gestión de recursos “3Rs” reducir, reutilizar, reciclar	Porcentaje del total de residuos sólidos municipales generados que se reciclan. Incluye materiales y reciclaje de productos orgánicos (compostaje, alimentación animal, digestión anaeróbica).	0-9%	10-24%	25-44%	45-64%	65% en adelante

Fuente: (Wilson et al. 2013, 6)

Para el componente físico de salud pública cuyo indicador es la cobertura de recolección de desechos, Wilson (2013) indica que depende de las condiciones locales. Es decir, la principal característica de la recolección es su regulación respecto a la frecuencia del servicio y al levantamiento de datos en informes confiables (Wilson et al. 2013). Lamentablemente, en el Ecuador no existe información cuantitativa oficial de la cobertura de la recolección de desechos, pero sí existe información de qué municipio hace o no hace recolección diferenciada.

Para el componente físico de protección del medio ambiente cuyo indicador es el porcentaje de desechos que van al sitio de disposición final, se utilizaron los criterios desarrollados por Wilson (2013) y ONU-HABITAT, que se encuentran en la Tabla 2.5., que describe los criterios para derivar este indicador.

Tabla 2.5. Criterios para derivar el indicador porcentaje de residuos que van al sitio de disposición final

No.	Criterio de derivación	Descripción
1	Control del tratamiento o disposición	Para la disposición final en la tierra, se basa en el grado de organización, gestión e ingeniería del sitio.
2	Control ambiental y regulatorio	Incluye la existencia de: procedimientos de permisos / licencias; un régimen de control, inspección y verificación ambiental por parte de un organismo regulador independiente.

Fuente: (Wilson et al. 2013)

Como lo muestra la Tabla 2.5., el criterio de control del tratamiento o disposición está relacionado con la confinación o entierro de los desechos y tiene relación directa con la ingeniería del lugar, información que se posee en la base de datos proporcionada por el MAE. Respecto al control ambiental y regulatorio, que tiene relación con procedimientos de permisos y licencias para el control, inspección y verificación del organismo regulador, el MAE tiene información que muestra el establecimiento y la obtención de regulaciones, permisos o licencias ambientales por parte de los municipios como el mecanismo de control por excelencia, que también funciona como indicador de la articulación a través de las RIG.

Para el componente físico de Gestión de recursos “3Rs” reducir, reutilizar, reciclar, cuyo indicador es el porcentaje del total de residuos sólidos municipales que se reciclan en el Ecuador, el MAE ha generado información cualitativa que permite conocer qué municipio participa o no del reciclaje inclusivo, hace o no recuperación de residuos inorgánicos y si hace o no aprovechamiento de esos residuos a través de compostaje o lombricultura. No existe información del porcentaje de la reducción, reutilización o reciclaje en todo el país.

2.3.2.2. Medición de las estrategias de gobierno

Las estrategias de gobierno están relacionadas con aspectos de la gobernanza que son inherentemente difíciles de medir como son la inclusión y la participación de los usuarios como hogares, empresas y otros generadores de residuos en la planificación, formulación de políticas, implementación y evaluación del servicio.

Tabla 2.6. Los tres indicadores de los componentes de estrategias de gobierno de un sistema de gestión de residuos sólidos

No.	Componentes de estrategias de gobierno	Indicador y definición
1	Inclusión y participación	Grado de participación de los usuarios como hogares, empresas y otros generadores de residuos en la planificación, formulación de políticas, implementación y evaluación del servicios
2	Sostenibilidad financiera	Porcentaje del total de hogares que utilizan y pagan los servicios de recolección de residuos
3	Instituciones y políticas	Acceso a capital para inversión. Provisiones adecuadas para las inversiones de capital necesarias, para extender la cobertura de cobro a las áreas no atendidas, mejorar las normas de eliminación de residuos, reemplazar los vehículos, equipos y sitios existentes al final de su vida útil. Cooperación Intermunicipal: La recolección de desechos a menudo se entrega a nivel local, mientras la disposición final puede requerir la cooperación con otras ciudades o a nivel regional. El control reglamentario se puede organizar a nivel regional o nacional. ¿Qué tan bien funciona tal cooperación?

Fuente: (Wilson et al. 2013)

Para el componente de estrategias de gobierno de inclusión y participación cuyo indicador es el grado de participación de los usuarios como hogares, empresas y otros generadores de residuos en la planificación, formulación de políticas, implementación y evaluación del servicio, no fue posible encontrar información suficiente para evaluarlo. Quizá porque no está disponible al público, o porque no hay una compilación de todos los municipios de país, o porque quizás no se genera.

Para el componente de estrategias de gobierno de sostenibilidad financiera cuyo indicador es el porcentaje del total de hogares que utilizan y pagan los servicios de recolección de residuos tampoco fue posible obtener información.

Para el componente de estrategias de gobierno de instituciones y políticas cuyos indicadores son acceso a capital de inversión y cooperación intermunicipal se requiere de información relacionada a la obtención de capital para mejorar la operatividad, entre otros, del sitio de disposición final. El criterio de acceso a capital para inversión es también un indicador que sirve para medir la articulación multinivel a través de las RIG. A este criterio se lo considera cualitativo porque mide si los municipios tienen o no créditos con el BDE, esto debido a que la información de datos financieros en cifras que maneja esta entidad son de carácter reservado y confidencial. El criterio de cooperación intermunicipal comprende como eje principal, conocer si la disposición final se hace de manera cooperada con otras ciudades o a nivel regional. El control reglamentario se puede organizar a nivel regional o nacional.

2.3.3. Metodología para medir la eficacia de la gestión pública

El método adoptado para la medición de la eficacia es aquel propuesto por la CEPAL-ILPES en el Manual de Indicadores de Desempeño en el Sector Público elaborado por Juan Bonnefoy (2005). Quien plantea que el indicador de eficacia tiene las siguientes dimensiones clásicas: cobertura, focalización, capacidad de cubrir la demanda y el resultado final. En virtud de que se posee información suficiente únicamente para tres de estas dimensiones, se escogieron las siguientes:

- **La cobertura.**- Es la expresión numérica manifestada en porcentajes del cubrimiento o satisfacción de la demanda, cobertura geográfica o universo, respecto al máximo potencial por cubrir.

- **La focalización.**- Es también una medida numérica de la precisión con la que las prestaciones y servicios llegan a la población objetivo y población real previamente definida, también se construye haciendo análisis de cobertura que permite saber el porcentaje de la población que accede a bienes y servicios.
- **El resultado final.**- Es la comparación de los resultados obtenidos con los esperados, y también es una comparación entre los resultados obtenidos y un óptimo factible (Bonney & Armijo 2005, 32-34).

2.3.4. Técnicas de recolección de información

Como se puede observar en la Tabla 2.1., la información requerida se obtuvo a partir de tres técnicas: Bibliografía, datos estadísticos, georreferenciación y entrevistas.

a. Bibliografía

El capítulo 4 se construyó a partir de la consulta de fuentes secundarias e investigación documental para conocer la situación de los temas investigados, de donde se extrajo información relevante para construir la investigación a través de un universo de referencias (Valles 1999, 123). En vista de que no fue posible encontrar estudios que estudiaran o se acercaran a la hipótesis planteada en la presente investigación, la búsqueda se hizo de manera separada y se centró en encontrar estudios que expusieran a la articulación multinivel a través de las RIG y sus formas de medición, y estudios que hablaran de la eficacia de la gestión pública, sin mayor éxito.

El análisis de la información secundaria ha servido para realizar una contextualización de la situación de la articulación multinivel y de la gestión pública local en el Ecuador, respecto a al manejo de los desechos sólidos y su disposición final. Se identificó la existencia de articulación multinivel en el país justamente dentro del ordenamiento jurídico como parte de las relaciones de poder jerárquicas entre niveles de gobierno; y fue posible conocer cómo la gestión pública local revela una adecuación al modelo de gobierno descentralizado y aprovecha o no a las RIG que son una manifestación de la articulación multinivel.

Para delimitar el marco global en el que se desarrolla la articulación multinivel y la gestión pública de los desechos en el Ecuador se puso énfasis en las leyes, reglamentos, acuerdos ministeriales y demás normativa secundaria. Esto permitió obtener indicadores para ser

analizados estadísticamente y conocer el grado de articulación y el grado de eficacia de la gestión pública de todos los municipios del país, lo cual fue georreferenciado.

b. Análisis estadístico y georreferenciación

Para el uso de la técnica estadística se cuenta con una importante base de datos provista por MAE y creada por el Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos (PNGIDS), que contiene el detalle y situación de los 221 municipios del país respecto al manejo de desechos y tipo disposición final al año 2018. Entre otras cosas, la base de datos detalla: la región, provincia y nombre del municipio, ubicación geográfica, población, tipo de residuos generados, caracterización general y cantidades aproximadas, tipos de barrido, recolección y disposición final, autorizaciones administrativas ambientales que poseen los municipios como: viabilidades técnicas, permisos y licencias ambientales, financiamiento del Banco del Estado (BDE), cumplimiento de PGI, declaraciones anuales y cronogramas; aspectos técnicos como separación en la fuente, reciclaje, aprovechamiento, persona responsable de la GIRS en el municipio, coordenadas x -y del sitio de disposición final.

La base de datos pasó por un proceso de edición antes de la utilización de sus datos y georreferenciación, debido a que aparecen datos que no son necesarios para la presente investigación. Con esta información depurada se realizó un análisis estadístico con las siguientes técnicas descriptivas e inferenciales:

- 1. Tendencia central de datos.-** Para medir la tendencia central de los datos, su dispersión, distribución y la presencia de valores extremos se utilizó la herramienta estadística de diagrama de cuadro y bigotes. Que consiste en una gráfica realizada con un conjunto de datos que se representan como una línea que se extiende desde el valor mínimo hasta un valor máximo denominados cuartiles (Q1 y Q3), siendo el valor intermedio denominado mediana (Q2). Su principal característica es una caja con líneas trazadas en el primer cuartil, la mediana o segundo cuartil y el tercer cuartil.

Se empleó los datos de generación y disposición final de desechos que están en la base de datos del MAE. Para lo cual fue necesario realizar análisis y limpieza de esa información debido a que los datos de disposición final no pueden ser mayores a los de generación, sin embargo se pudo encontrar esa inconsistencia.

- 2. Análisis de componentes principales.**- El análisis de componentes principales es una técnica estadística que sirve para describir los datos que se poseen de acuerdo a indicadores o variables que se construyen para ese fin. Para realizar el análisis factorial, se analizó información que existe en la base de datos del MAE para medir la gestión municipal sobre los desechos sólidos urbanos y la articulación multinivel a través de las RIG, y que obviamente están establecidos en la Ley.

La revisión de componentes principales sirvió para conocer si existen grupos en el universo de municipios y disminuir su variación interna. Se tomaron en cuenta los indicadores de la articulación multinivel a través de las RIG que propone Hernández (2006) y los indicadores de la gestión municipal sobre los desechos sólidos urbanos y disposición final que propone Wilson (2013). A estos últimos se añadieron los indicadores de cierre técnico de botadero, celda emergente y GIRS que son propios de la situación de la disposición final en el Ecuador y que están en la normativa secundaria del MAE.

Tabla 2.7. Indicadores para el análisis de componentes principales

	Indicadores	Nomenclatura
	Indicadores de articulación:	
1	GADM mancomunado	MAN
2	Convenios con el MAE	CMAE
3	Regularización ambiental del cierre técnico de botadero	RACB
4	Regulación ambiental de celda emergente	RACE
5	Regularización ambiental de GIRS	RAGIRS
6	Plan de Gestión Integral (PGI)	PGI
7	Declaración anual del PGI	DAPGI
8	Reporte de indicadores	REIND
9	Créditos financiamiento GIRS con el BDE	BDE
	Indicadores de gestión municipal sobre desechos sólidos urbanos	
10	Reciclaje inclusivo	REIN
11	Cierre técnico de botadero	CTB
12	Celda emergente	CE
13	Gestión Integral de Residuos Sólidos	GIRS
14	Recolección diferenciada	REDI
15	Separación en la fuente	SEF
16	Recuperación de residuos inorgánicos	RRI
17	Aprovechamiento de residuos orgánicos	APRS

Fuente: Base de datos MAE

- 3. Análisis espacial.**- Se realizó el análisis espacial de la disposición final de los desechos sólidos urbanos en el país, utilizando como criterio los tipos de disposición final, para lo cual fue necesario construir dos indicadores, que son:

- **Disposición final de los municipios en el Ecuador.-** Este indicador tiene una función descriptiva, ya que permite aportar información sobre la situación de la disposición final en los municipios del Ecuador, de acuerdo a las categorías que tiene el MAE y son: botadero, celda emergente y relleno sanitario.
- **Situación de los botaderos cerrados a nivel nacional.-** Este indicador tiene una función valorativa, que permite conocer el estado del objetivo mencionado, es decir, de los tipos de disposición final que cuántos existen en el 2018.

Se utilizaron algunos de los criterios técnicos propuestos por Wilson (2013) que estaban disponibles en la base de datos del MAE y que evidencian el manejo técnico de los diferentes sitios de disposición final. A estos criterios se les asignó pesos, como muestra la Tabla 2.8., a continuación.

Tabla 2.8. Valores de los criterios técnicos del manejo de los sitios de disposición final

N°	Criterios	Código	Peso		
			1	2	3
1	Sitio de disposición final	Dis	Botadero*	Celda Emergente**	Relleno Sanitario***
2	Vía de acceso	Acc	Si	No	
3	Señalización	Se	Si	No	
4	Puerta de acceso	Pue	Si	No	
5	Cerramiento	Cer	Si	No	
6	Guardianía	Gua	Si	No	
7	Impermeabilización	Im	Si	No	
8	Maquinaria	Maq	Si	No	
9	Cobertura de protección	Cob	Si	No	
10	Chimeneas	Chi	Si	No	

Fuente: Base de datos MAE

* Cuando un municipio tiene botadero se le asigna el peso de 1, debido a que es la forma más básica de disposición final.

** Cuando un municipio tiene celda emergente se le asigna el peso de 2, debido a que es el paso intermedio entre tener un botadero y tener un relleno sanitario.

*** Cuando un municipio tiene relleno sanitario se le asigna automáticamente el peso de 3.

Se calificó la gestión de la disposición final (GesDis) tomando como referencia la siguiente fórmula, cuyos componentes están descritos en la Tabla 2.8:

$$GesDis = Dis * (Acc + Se + Pue + Cer + Gua + Im + Maq + Cob + Chi)$$

Adicionalmente, se dividen los resultados en tres rangos correspondientes a:

- **Buena Gestión:** Suma mayor a 24.
- **Regular Gestión:** Suma entre 24 y 13.
- **Mala Gestión:** Suma menor a 13.

4. Análisis espacial con análisis de *clusters*.- El análisis espacial con clusterización sirve para conocer si existen grupos de municipios entre los que existe alguna relación espacial; en estos casos la relación espacial entre municipios que tienen la misma calificación respecto al manejo técnico de la disposición final de los desechos sólidos urbanos. Para realizar este análisis se empleó las calificaciones obtenidas por los municipios en la Tabla 2.8., con respecto a la gestión realizada en la disposición final. Con estos resultados se realizó un análisis de *cluster* y *outliers* con el método *Anselin Local Morans I* de la herramienta ArcGis este método identifica las unidades espaciales donde existe una relación espacial de algún parámetro.

Para utilizar el método de clusterización y se siguieron los siguientes pasos:

- i. Preparación para el análisis de *clusters*.** – Se preparó la información existente en la base de datos del MAE, se seleccionaron los individuos ponderados o no y su criterio. Las variables puntuales de clasificación en este caso son variables discretas, y se escogió la metodología de clusterización que se va a aplicar que es *Anselin Local Morans I*.
- ii. Realización del análisis de *clusters*.** - El método de clusterización se escogió en base al aporte teórico que permite seleccionar el más adecuado y su pertinencia.
- iii. Evaluación del análisis de *clusters*.** - Es la valoración de la selección del método.

2.3.5. Entrevistas

Una vez especializados los datos se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores clave, esencialmente representantes del gobierno central y de los gobiernos municipales. Para escoger a los municipios se partió el ejercicio de especialización de los datos, a través de la cual resultaron tres grupos de municipios. Finalmente las entrevistas se realizaron teniendo en cuenta al interés y a la disponibilidad de los representantes de los municipios.

Las entrevistas giraron entorno a las facultades que comparten el gobierno central y los municipios respecto a la gestión pública para el servicio público de disposición final de

desechos sólidos urbanos y el tipo de relaciones que han establecido, lo que ha permitido conocer cómo estas influyen en el cierre de botaderos.

Las entrevistas fueron realizadas en el año 2019, con un diseño semiestructurado que varió entre los representantes de los municipios y los representantes de las entidades del gobierno central. Esto debido a que cada entidad estatal tiene distintas posiciones respecto al mismo tema: la articulación multinivel a través de las RIG y la eficacia de la gestión pública respecto a la disposición final de los desechos sólidos urbanos.

Fueron realizadas a los directores o jefes de unidad de gestión ambiental de los municipios y a actores de diferentes entidades del gobierno central como el MAE, el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), que están relacionados con la gestión integral de los desechos sólidos, la disposición final de los desechos sólidos urbanos, el financiamiento de proyectos municipales para GIRS y sus fases, y la articulación multinivel a través de las RIG.

Las grabaciones de las entrevistas fueron transcritas y comparadas con los datos obtenidos en la información secundaria y en el análisis estadístico. Fragmentos de la información obtenida se exponen en el Capítulo 4 porque son reveladores y se repiten.

Capítulo 3

Los desechos sólidos urbanos en el Ecuador

En el presente capítulo se realiza una profundización del marco legal del manejo de los desechos sólidos en el Ecuador, iniciando por los instrumentos internacionales que dan lugar a las obligaciones internas que surgen principalmente de compromisos de carácter ambiental. Se realiza un análisis de la legislación y normativa que rige el manejo de los desechos sólidos urbanos durante los años 2010 hasta el 2018, a pesar de que su vigencia sea anterior. Se abordan los instrumentos de planificación nacional en los cuales se han establecido las políticas, lineamientos respecto al manejo de desechos sólidos, y la legislación que regula el régimen competencial entre los diferentes niveles de gobierno.

Se profundiza en la normativa secundaria del MAE que define las responsabilidades y los parámetros técnicos del cumplimiento de las obligaciones de los municipios. Cómo se desarrolla la competencia sobre el manejo de los desechos sólidos y las entidades responsables, cómo se manifiesta la descentralización y autonomía de los municipios respecto a esta competencia y a los servicios públicos en general. La vinculación de la competencia de gestión ambiental con la competencia de manejo de los desechos sólidos urbanos y las consideraciones técnicas que les afectan. Se realiza un análisis de las facultades de la competencia de gestión ambiental transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), facultades y atribuciones del manejo de los desechos sólidos no peligrosos. Se explica cómo se manifiesta la articulación multinivel a través de las RIG para el manejo de los desechos sólidos, las obligaciones de cada nivel de gobierno, y cómo y cuándo el gobierno ecuatoriano determinó el objetivo del cierre del 100% de botaderos a cielo abierto en todo el país.

3.1. Marco legal para la prestación del servicio público de manejo de desechos sólidos

En el Ecuador el marco legal para el manejo de los servicios públicos debe ser estudiado desde la jerarquía normativa que permite conocer la legitimidad, prevalencia y aplicabilidad de las leyes y normas. En la Tabla 3.1., se muestra esquemáticamente la jerarquía del marco legal para el manejo de los desechos sólidos vigente durante los años 2010 - 2018.

Tabla 3.1. Jerarquía del marco legal del manejo de los desechos sólidos

1	Constitución de la República			
2	Convenios Internacionales			Políticas Nacionales
3	Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización ¹	Ley de Gestión Ambiental ² Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Código Orgánico del Ambiente ⁴	Código Orgánico Integral Penal ⁵	Códigos y Leyes Ordinarias y Orgánicas Complementarias (Salud, hidrocarburos minería, entre otras)
4	Ordenanzas municipales	Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente		Reglamentos sectoriales
5		Normas Técnicas	Norma técnica del Ministerio del Ambiente para la aplicación del artículo 256 del COIP	

Fuente: Legislación y normativa ecuatoriana.

Los instrumentos internacionales han sido primordiales porque han exigido al Ecuador su cumplimiento, que la legislación y normativa interna sea coherente y exista un marco organizacional que haga posible el control de su aplicación interna. En el país, los instrumentos internacionales relevantes para los desechos sólidos no peligrosos son los siguientes:

- i. Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono de 1990.⁶
- ii. Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono de 1990.⁷
- iii. Agenda 21, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo o Conferencia de Río de 1992.
- iv. Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992.⁸
- v. Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1998 con enmienda de Doha de 2012.⁹
- vi. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas de 2015.

¹ Registro Oficial Suplemento N°303 de 19 de octubre de 2010.

² Registro Oficial N°245 de 30 de julio de 1999.

³ La codificación de la Ley de Gestión Ambiental y de la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental fue publicada en el Registro Oficial Suplemento N°418 de 10 de septiembre de 2004.

⁴ Con la entrada en vigencia del Código Orgánico del Ambiente en el 2018, publicado en el Registro Oficial Suplemento N° 983 de 12 de abril de 2017, se derogaron la Ley de Gestión Ambiental y la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.

⁵ Registro Oficial Suplemento N°180 de 10 de febrero de 2014.

⁶ Registro Oficial N°397 de 16 de marzo de 1990.

⁷ Registro Oficial N°400 de 21 de marzo de 1990.

⁸ Registro Oficial N°562 de 07 de noviembre de 1994.

⁹ Registro Oficial Suplemento Nro. 428 de 30 de enero del 2015.

La Agenda 21 fue particularmente importante para que el Ecuador incluyera por primera vez en su legislación interna los conceptos de desarrollo sustentable y de gestión ambiental, exigió que el país adopte una política ambiental clara y con ello afiance la descentralización. Con esta influencia, en 1996 se creó el MAE como la Autoridad Ambiental Nacional (AAN) en quien recae la tutela administrativa del ambiente¹⁰ que se manifiesta a través de la tutela judicial y administrativa del Estado. Esta tutela es de carácter preventivo y obliga a que el ejercicio de las competencias de todos los niveles de gobierno se adecúen a ella. Esta tutela estatal se canaliza través de las garantías plasmadas en políticas públicas, legislación, normativa y gestión de actividades; y se sintetiza, entre otros, en la correcta descentralización y gestión de competencias ambientales (Cazco 2016, 49).

De este modo, en la Constitución de la República de 1998 el país se alineó a los esfuerzos mundiales de alcanzar el desarrollo sustentable y se incluyeron principios ambientales provenientes de la Agenda 21. Posteriormente en 1999 se expidió la Ley de Gestión Ambiental que estuvo vigente hasta el 2018, en donde se definía a la gestión ambiental como el “Conjunto de políticas, normas, actividades operativas y administrativas de planeamiento, financiamiento y control estrechamente vinculadas, que deben ser ejecutadas por el Estado y la sociedad para garantizar el desarrollo sustentable y una óptima calidad de vida”.¹¹ Se establecían los principios de reciclaje y reutilización de desechos y los principios de cooperación y coordinación respecto a la gestión ambiental. Del mismo modo se definía al control de la calidad ambiental como los límites y la prevención de actividades nocivas y peligrosas para la salud humana, que deterioren al ambiente y los recursos naturales.

En este cuerpo legal se ratifica al MAE como AAN, entidad responsable y autoridad de rectoría, coordinación y regulación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (SNDGA) encargado de establecer las estrategias de coordinación administrativa con los organismos privados y públicos con competencias ambientales para el cumplimiento de las normas de calidad ambiental y de cooperación con los distintos organismos.¹² Así mismo, se dispone que en el contexto del SNDGA los municipios creen unidades de gestión ambiental para prevenir la contaminación en su territorio.

¹⁰ Decreto Ejecutivo N°195A de 1996.

¹¹ Ley de Gestión Ambiental, artículo 2.

¹² Ley de Gestión Ambiental, artículo 9 literales f y j, 10.

En el año 2003 la Presidencia de la República¹³ expidió el TULSMA que se encuentra vigente en la actualidad y que reglamentó todas las normas de carácter ambiental vigentes al momento. Aquí se reconoce que la generación y el manejo eficiente de los desechos y el estancamiento y deterioro de las condiciones ambientales urbanas son dos de los principales problemas ambientales en el país, para lo cual el Estado estableció como política ambiental nacional: Dar atención prioritaria a su tratamiento y solución.¹⁴

En el 2008 se expidió la actual CRE, que conserva los principios de la Agenda 21 e incluyó el régimen de desarrollo. Asigna a los GAD municipales la competencia directa y exclusiva de prestar el servicio público de manejo de desechos sólidos y la obligación de desarrollar programas de reducción, reciclaje y tratamiento adecuado de los desechos sólidos.¹⁵ Reconoce como principio ambiental que la política de gestión ambiental es de cumplimiento obligatorio por parte del Estado en todos sus niveles.¹⁶ Determina que la tutela estatal y la protección del ambiente y la naturaleza se ejercen en corresponsabilidad con la ciudadanía y debe ser articulada por el SNDGA, organismo que además debe actuar en defensoría.¹⁷

En el 2009 el MAE emitió las Políticas Ambientales Nacionales, dentro de las cuales destaca aquella de “Prevenir y controlar la contaminación ambiental para mejorar la calidad de vida”, y en su estrategia 2 se establece “Manejar integralmente los desechos y residuos”. Cuya descripción dice lo siguiente:

Hasta ahora el Ecuador no cuenta con metas claras con respecto al manejo de la basura. La importancia del reciclaje en la sociedad ha sido subestimada, siendo que se ha puesto mayor importancia en la recolección de basura en las ciudades, que siendo un aspecto importante del manejo es una iniciativa dispersa sino se trabaja con el reciclaje desde la fuente. Es cierto que en las ciudades son donde se produce en mayor cantidad los residuos tienen algún tipo de manejo mientras que en la zona rural el manejo es mínimo o casi inexistente y por lo tanto se debería enfocar a esas zonas las iniciativas de manejo de basura.¹⁸

¹³ Decreto Ejecutivo N°3516, publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 2 de 31 de marzo del 2003.

¹⁴ TULSMA, artículo 1 numeral 15.

¹⁵ CRE, artículo 264, numeral 4 y artículo 415.

¹⁶ CRE, artículo 395, numeral 2.

¹⁷ CRE, artículo 399.

¹⁸ Acuerdo Ministerial N°086 publicado en el Registro Oficial N°64 de 11 de noviembre del 2009.

Para coordinar las competencias exclusivas entre el gobierno central y los GAD, la CRE establece como instrumento el Plan Nacional de Desarrollo. Desde el 2010 han sido cuatro los instrumentos emitidos, en los cuales se han establecido, políticas, lineamientos y objetivos relativos al manejo de desechos sólidos.

Tabla 3.2. Objetivos y estrategias de manejo de desechos sólidos en los Planes de Desarrollo

PLAN DE DESARROLLO	OBJETIVOS/ESTRATEGIAS
2007-2010 ¹⁹	Incremento de la cobertura y acceso de la población a servicios de infraestructura sanitaria: agua potable, eliminación de excretas, alcantarillado, eliminación y manejo adecuado de basuras. Mejoramiento del manejo de desechos que ponen en riesgo la salud y la vida.
2009-2013	Ampliar la cobertura y acceso a la eliminación y manejo adecuado de residuos. ²⁰ Aplicar normas y estándares de manejo, disposición y tratamiento de residuos sólidos domiciliarios. ²¹
2013-2017	Establecer mecanismos de articulación y corresponsabilidad entre niveles de gobierno, con base en los principios de subsidiaridad y complementariedad, para la universalización del acceso a agua potable, alcantarillado, gestión integral de desechos y otros bienes y servicios públicos, con énfasis en la garantía de derechos. ²² Promover la gestión integral de desechos a través de consorcios y mancomunidades. ²³
2017-2021	Implementar sistemas de gestión integral de desechos sólidos. ²⁴ Incrementar del 70,3% al 80% los residuos sólidos no peligrosos con disposición final adecuada a 2021.

Fuente: Planes de Desarrollo de Ecuador de los años 2007 a 2021

En el año 2010 se publicó el COOTAD,²⁵ en el cual se ratifica en que la competencia del servicio público de manejo de desechos sólidos urbanos es directa y exclusiva de los municipios y que recae sobre ellos la función de regulación, prevención y control de la contaminación ambiental de manera articulada con las políticas ambientales nacionales.²⁶

En el año 2012 el MAE emitió el Anexo 6 del Libro VI del TULSMA y sus reformas, que define los parámetros de cumplimiento de las obligaciones de los municipios respecto a la disposición final de los desechos urbanos.²⁷ Define el plan de cierre técnico y saneamiento de botaderos, y la obtención de viabilidades técnicas para los proyectos de GIRS en cualquiera

¹⁹ Política 3.7. Promover el desarrollo de entornos favorables para la salud y la vida. Estrategias 3 y 4.

²⁰ Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población. Política 3.6, literal h.

²¹ Objetivo 4: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable. Política 4.4, literal a.

²² Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad. Política y lineamiento 2.10, literal j.

²³ Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población. Política y lineamiento estratégico 3.10, literal h.

²⁴ Lineamiento y directriz territorial, literal a) Reducción de inequidades sociales y territoriales, subliteral a.7.

²⁵ Registro Oficial Suplemento N°303 de 19 de octubre de 2010.

²⁶ COOTAD, literal d) y k) del artículo 55.

²⁷ Acuerdo Ministerial N°031 Proceso de cierre técnico y saneamiento de botaderos de los desechos sólidos y viabilidad técnica, publicado en el Registro Oficial N°705 de 17 de mayo de 2012.

de sus fases. En base al cumplimiento de la normativa técnica citada, los municipios del Ecuador se han visto abocados al cierre de sus botaderos a cielo abierto y el inicio de proyectos técnicos de disposición final, siguiendo las instrucciones del MAE.

Entre las responsabilidades de los GAD municipales, se encuentran las de: eliminar los botaderos a cielo abierto, elaborar el plan de gestión integral municipal de residuos sólidos, coordinar con las instituciones gubernamentales, llevar un registro de indicadores de técnicos, garantizar una adecuada disposición final de los desechos y promover la conformación de mancomunidades con otros municipios para la GIRS.²⁸

En el 2018 entró en vigencia el Código Orgánico del Ambiente (CODA) que pasó a ser el principal cuerpo normativo del Ecuador sobre todos los aspectos ambientales. Que siguiendo la misma lógica, establece que “La gestión integral de los residuos y desechos está sometida a la tutela estatal”²⁹ y ratifica que el MAE es la AAN y entidad rectora de la política ambiental nacional; determina cuáles son las responsabilidades ambientales del Estado y define las atribuciones del MAE y las competencias de los GAD. Especialmente, es enfático en que el MAE tiene la responsabilidad de implementar el SNDGA y de articular la gestión ambiental del país a través de este, que los municipios serán los responsables del manejo integral de residuos sólidos no peligrosos.³⁰

En ese sentido, el MAE como AAN y ente rector en materia ambiental, asume la tutela estatal administrativa sobre todo lo referente a los desechos sólidos. Así mismo, en virtud de la descentralización la tutela administrativa les correspondería también a los GAD que tienen competencias ambientales. No obstante el único nivel de gobierno en quien recae la prestación del servicio público de manejo de desechos sólidos son los municipios.

Descentralización y autonomía sobre el manejo de los desechos sólidos en el Ecuador

El marco legal respecto a los desechos sólidos se estructura en función del modelo de gobierno descentralizado que existe en el país. Retrocediendo en la historia se encuentra que la descentralización en el país viene desde la Constitución del 1998 con un carácter más administrativo que político, lo cual se replica también en la Constitución de 2008. Es decir, a

²⁸ TULSMA, Libro VI artículo 57, literal g.

²⁹ CODA, artículo 224.

³⁰ CODA, artículo 3 numeral 11, artículo 8 numeral 2 y artículo 231 numeral 2.

los GAD se les otorga la facultad normativa pero no la potestad legislativa; estas dos se diferencian en que la primera se materializa en cuasi reglamentos u ordenanzas que pueden ser derogadas o reformadas por un acto normativo estatal, y la segunda que se materializa en Leyes autonómicas. Esto demuestra que la descentralización no es totalmente política porque el gobierno central aún prevalece sobre los gobiernos locales (Elizalde 2010, 26-28, 33).

De igual manera, la autonomía de la Constitución de 2008 es la misma que tenía la Constitución de 1998, en donde las potestades legislativa y de dirección política de los GAD no se integran, de tal manera que la descentralización territorial no comprende el ejercicio de un autogobierno real. Lo que a su vez evidencia que la autonomía es más bien una descentralización administrativa con potestades limitadas, que se parece más a una desconcentración del poder.

En el Ecuador, la autonomía que tienen los entes públicos que integran la Administración Pública Central e Institucional y la de los GAD no es la misma. La autonomía que tienen los GAD está definida en la Constitución y en una Ley orgánica, sin embargo, está relacionada con la descentralización territorial y no con la descentralización funcional del aparato estatal, convirtiéndose en una descentralización más administrativa que política como se había dicho en líneas anteriores.

Es decir, se descentralizan las funciones ejecutivas y reglamentarias del gobierno y no las funciones legislativas y judiciales del Estado. Por ese motivo, aunque la Constitución diga que se trata de una autonomía política, administrativa y financiera lo que realmente pretende es descentralizar funciones del nivel administrativo, como ha sido siempre en el país. Entonces, queda claro en el ordenamiento jurídico que aunque se reconozca una autonomía política dentro del esquema unitario de organización centralizada que rige en el país, no se reconoce una descentralización política real (Elizalde 2010; 47-48).

Esta descentralización funcional o administrativa ha permitido a los GAD gozar de una autonomía funcional, libertad de actuación, libertad organizativa y presupuestaria y autonomía de gestión de competencias y facultades legales para cumplir con la formulación e implementación de políticas públicas, ejecución de obras y prestación de servicios, manejo de personal, presupuesto y discrecionalidad contractual (Elizalde 2010, 36, 47).

En la parte orgánica de la CRE, se establece que la administración pública debe “regirse por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”;³¹ y en la parte dogmática, se establece que todos los ciudadanos accedan a bienes y servicios públicos con eficiencia, eficacia y buen trato como un derecho de libertad.³²

En el país el proceso de descentralización hizo posible que se adopten mecanismos para volver más eficiente la gestión pública ambiental en los gobiernos locales, sobre todo, respecto a áreas protegidas, patrimonio forestal, zonas marino costeras, entre otros. No obstante, la gestión pública ambiental respecto al manejo de los desechos sólidos está centralizada en el gobierno central representado por el MAE. Si se observan los instrumentos legales del Concejo Nacional de Competencias (CNC)³³ basados en instrumentos emitidos por el MAE, mediante los cuales se transfieren las competencias ambientales a los gobiernos seccionales, en ningún momento se menciona a los desechos sólidos urbanos, dejando entrever que este aspecto no se descentraliza. De tal manera que, el gobierno provincial a quien la Ley le atribuye la competencia de gestión ambiental queda excluido de cualquier injerencia respecto al manejo de desechos. No obstante, en caso de estar acreditado como Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable (AAAr) o haber asumido la competencia de gestión ambiental en su territorio, si le corresponde la emisión de Licencias Ambientales para aquellas actividades que deban cumplir con este requisito legal como son los sitios de disposición final y demás actividades asociadas al manejo o gestión de desechos por personas públicas y privadas.

El problema de los desechos sólidos en el país se ha abordado a nivel programático, intentando establecer metas y objetivos no periódicos, que los municipios han debido cumplir. El MAE ha emitido normativa técnica específica para trabajar con los municipios, a través de la asistencia y asesoría del PNGIDS. El PNGIDS resalta como problema la gestión de los desechos sólidos urbanos, siendo una de sus variantes la cantidad de sitios de disposición final inadecuados o botaderos a cielo abierto a cargo de los municipios del país, bajo diferentes modelos de gestión.

³¹ CRE, artículo 227.

³² CRE, numeral 25 del artículo 66.

³³ CNC, Resolución N°0005 publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 415 de 13 enero de 2015.

Régimen competencial

El régimen competencial sobre el manejo de los desechos sólidos inicia con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), entidad que hasta el 2010 tuvo esa responsabilidad y que en la actualidad conserva la rectoría sobre los servicios públicos de saneamiento, agua potable y alcantarillado.³⁴

En el año 2011, todas las competencias, atribuciones, funciones y delegaciones que en materia de desechos sólidos ejercía el MIDUVI fueron asignadas al MAE. Esto debido a que el MAE es la AAN quien ejerce la rectoría ambiental y a quien le corresponde la integración territorial sectorial de la gestión ambiental. Las atribuciones, funciones y delegaciones son las siguientes:

- Establecer la política nacional, formular y difundir la normativa técnica.
- Coordinar y controlar la elaboración de políticas sectoriales y el plan nacional.
- Planificar, dirigir, coordinar y controlar la GIRS.
- Apoyar, coordinar, controlar, regular y establecer alianzas para lograr tecnología y sostenibilidad.
- Cooperar con los GAD y empresas operadoras para el mejoramiento continuo del servicio.
- Regular la calidad, cobertura, costo, recuperación de inversiones y buen trato al usuario.
- Proveer asesoramiento a los GAD.
- Emitir directrices y procedimientos para programas de asistencia técnica y fortalecimiento de los GAD.
- Promover la modernización a través de nuevos modelos de gestión local y otros mecanismos.³⁵

Todo lo mencionado se refiere a las atribuciones que sobre el manejo de los desechos sólidos tiene el gobierno central y también hace referencia a la cooperación que debe existir entre este nivel de gobierno y los municipios para que el servicio público de manejo de desechos sólidos urbanos sea de mejor calidad. La asignación de una nueva autoridad rectora en 2011 reconoce que el manejo de los desechos sólidos está íntimamente relacionado con el cuidado o calidad ambiental tanto a nivel nacional como local, aspecto que está incluido dentro de la competencia de gestión ambiental.

La competencia de gestión ambiental, se refiere a las acciones del gobierno y los actores privados para hacer posible el desarrollo sustentable, y se concreta en el mejoramiento de la

³⁴ Acuerdo Ministerial N°058 de 09 de diciembre de 2009 (hoy derogado).

³⁵ Decreto Ejecutivo N°645 de 02 de febrero de 2011.

calidad de vida a través de dos factores: el control de la contaminación ambiental y el cuidado de los recursos naturales.

- a. Dentro del factor de control de la contaminación ambiental se encuentra: el cuidado del ambiente o calidad ambiental a través de la prevención de la contaminación y el control ambiental *per se*.
- b. Dentro del factor de cuidado de los recursos naturales está: el cuidado de la diversidad biológica, flora y fauna silvestre, recursos costeros y ecosistemas, y la conservación del patrimonio natural, áreas naturales protegidas, manejo de bosques, forestación y reforestación.³⁶

La competencia de gestión ambiental, de acuerdo a la CRE y al COOTAD es única y exclusiva del nivel de gobierno central y provincial. Para lo cual se prevé, que el gobierno central en el marco de la descentralización³⁷ transfiera a los gobiernos provinciales de manera progresiva y gradual esta competencia y sus facultades de planificación, regulación, control y gestión,³⁸ a excepción de la facultad de rectoría que es exclusiva del gobierno central, no puede ser concurrente y por lo tanto es intransferible.³⁹

Sin embargo, con un acto normativo de menor jerarquía el Concejo Nacional de Competencias (CNC) organismo técnico autorizado por la Ley para regir el Sistema Nacional de Competencias (SNC), decidió transferir la competencia de gestión ambiental a todos los niveles de gobierno yendo en contra de lo que la CRE y el COOTAD prescriben.⁴⁰ En este acto normativo se dice transferir la competencia de gestión ambiental a los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales rurales. No obstante, su redacción permite entender que lo que hace es transferir pobremente la competencia de gestión ambiental a los gobiernos provinciales, y sólo algunas facultades y atribuciones de esta competencia a los municipios. Como es conocido, las competencias son el campo de acción y se ejercen a través de facultades, y las facultades a su vez comprenden las atribuciones.⁴¹ La transferencia de cualquier competencia concurrente o de cualquiera de sus facultades⁴² es de carácter

³⁶ Acuerdo Ministerial N°025 de 15 de marzo de 2012.

³⁷ COOTAD, artículo 105.

³⁸ COOTAD, artículo 116 y CODA, artículo 14.

³⁹ COOTAD, artículo 116 inciso primero.

⁴⁰ CNC, Resolución N°0005 publicada en el Registro Oficial Suplemento N° 415 de 13 enero de 2015.

⁴¹ COOTAD, artículo 113 y 116 inciso primero.

⁴² COOTAD, artículo 105 inciso segundo.

obligatorio debido a que todo lo que puede ser hecho por otro nivel de gobierno debe ser transferido de manera progresiva y definitiva, y se debe transferir con todos los recursos financieros, materiales, tecnológicos y de talento humano⁴³ que no es completamente el caso con la competencia de gestión ambiental ni siquiera con el gobierno provincial, menos con los municipios.

En el acto normativo citado no se explica con claridad los motivos legales y técnicos por los cuales se decide transferir ciertas facultades y atribuciones de la competencia de gestión ambiental a todos los GAD y no sólo al gobierno provincial. Así mismo los términos se usan de manera indistinta y a veces contradictoria con lo que dice la CRE y el COOTAD, dando a entender que no hay una comprensión clara de lo que son las competencias, facultades, atribuciones y tareas, y tampoco de los términos técnicos detrás de la gestión ambiental y del resto de obligaciones ambientales. No hay un orden claro de los factores de la competencia que se verán afectados por esas facultades transferidas a los GAD y tampoco se define con claridad qué no se transfiere y por qué.

En las entrevistas realizadas a los municipios se pudo conocer que:

Las relaciones con el MAE como autoridad o entre de control se complicaron por el tema de desvinculación como entre de control único, porque ahora ya se tiene a los GAD provinciales como entes de control. Entonces eso fue una situación que retrasó ciertos procesos específicos en lo que es la gestión de residuos (Entrevistado #4, Ex Jefe de Gestión Ambiental del municipio de Salcedo en entrevista el 23 de marzo de 2019).

De lo mencionado se puede observar que dentro de los aspectos menos claros está el factor de control de la contaminación ambiental o calidad ambiental. El término se usa de manera breve, no se explica sus alcances y se lo menciona únicamente respecto al control coordinado del cumplimiento de la normativa que debe realizar el gobierno central; cuando el control es una de las facultades que comprende una serie de atribuciones. En consecuencia, no se profundiza sobre los desechos y residuos, no se aclara la diferencia entre los conceptos de manejo y de gestión de los desechos y residuos en general ni de los desechos sólidos urbanos en específico. En la Tabla 3.3., que se resumen las facultades y atribuciones que se transfieren en el instrumento normativo del CNC.

⁴³ COOTAD, artículo 107.

Tabla 3.3. Facultades de la competencia de gestión ambiental transferidas desde el Gobierno Central a los diferentes GAD en Ecuador

FACULTADES DE LA COMPETENCIA DE GESTIÓN AMBIENTAL REFERENTES AL COMPONENTE DE CALIDAD AMBIENTAL TRANSFERIDAS A LOS GAD		
FACULTADES	NIVEL DE GOBIERNO	ATRIBUCIONES
RECTORÍA*	Central/MAE	- Ejercer la rectoría nacional. - Definir, formular y emitir la política ambiental nacional.
	Local/provincial	- Ejercer la rectoría local. - Definir la política pública local ambiental. - Emitir la política pública local para la defensoría del ambiente y la naturaleza en el marco del SNDGA y las políticas nacionales.
PLANIFICACIÓN	Central/MAE	- Ejercer la planificación nacional. - Elaborar planes, programas y proyectos de prevención y control de la contaminación nacional.
	Local/provincial	- Ejercer la planificación local.
	Local/municipal-metropolitano	- Ejercer la planificación local. - Elaborar instrumentos de planificación debidamente articulados con la planificación nacional y provincial.
	Local/parroquial rural	- No tiene facultades de planificación en temas de calidad ambiental.
REGULACIÓN	Central/MAE	- Ejercer la regulación nacional. - Generar normas y procedimientos para el SUMA. - Expedir normas técnicas, manuales y parámetros generales de protección ambiental, regularización ambiental y prevención de la contaminación. - Elaborar normas y reglamentos para regular las descargas. - Elaborar normas técnicas para la gestión integral de desechos sólidos.
	Local/provincial	- Ejercer la regulación local - Generar normas y procedimientos para el SUMA una vez se haya acreditado como Autoridad Ambiental de Aplicación responsable (AAAr) ⁴⁴ . - Elaborar normas y reglamentos para regular las descargas a la atmósfera o hacia cualquier cuerpo receptor una vez se haya acreditado como AAAr. - Constituir la defensoría del ambiente y la naturaleza.
	Local/municipal-metropolitano	- Generar normas y procedimientos para el SUMA una vez se haya acreditado como AAAr. - Elaborar normas y reglamentos para regular las descargas una vez se haya acreditado como AAAr. - Elaborar normas y reglamentos para los sistemas de recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos en el medio urbano y rural. - Establecer los mecanismos de control para verificar el cumplimiento de las normas técnicas de la prohibición de descargas de aguas residuales, en coordinación con el ente rector en materia ambiental.
CONTROL	Central/MAE	- Ejercer el control nacional. - Controlar el cumplimiento de normas técnicas de calidad ambiental. - Otorgar licencias ambientales a los GAD provinciales y municipales que no se hayan acreditado como AAAr ante el SUMA. - Controlar y hacer seguimiento de las normas, parámetros, régimen de permisos y licencias sobre actividades potencialmente contaminantes. - Verificar el cumplimiento de las normas de calidad ambiental referentes al aire, agua, suelo, ruido, desechos y agentes contaminantes, en coordinación con los organismos competentes.
	Local/provincial	- Ejercer el control local. - Otorgar y controlar las licencias ambientales una vez se haya acreditado como AAAr, incluso a los GAD municipales que ejecuten por administración directa obras que requieran de licencia ambiental. - Controlar, monitorear y hacer seguimiento de todas las obras, actividades y proyectos que cuenten con permiso ambiental vigente. - Controlar el cumplimiento de la aplicación de las normas técnicas de los componentes agua, suelo, aire, ruido, una vez una vez se haya acreditado como AAAr. - Controlar el cumplimiento de los parámetros ambientales en agua, suelo, aire, ruido, establecidos por la AAN.
	Local/municipal-metropolitano	- Otorgar licencias ambientales una vez se haya acreditado como AAAr. - Realizar el control y seguimiento de las licencias ambientales otorgadas. - Controlar el cumplimiento de la aplicación de las normas técnicas de descargas. - Controlar el cumplimiento de normas y reglamentos para la recolección, transporte y gestión integral de residuos sólidos en el medio urbano y rural.

⁴⁴ Acuerdo Ministerial N°061-2015 publicado en Registro Oficial Edición Especial N° 316 de 04 de mayo de 2015, las AAAr son los niveles de gobierno que han sido autorizados por el MAE para llevar los procesos de prevención, control y seguimiento de la contaminación ambiental en sus territorios.

GESTIÓN	Central/MAE	<ul style="list-style-type: none"> - Ejercer la gestión nacional. - Implementar planes, programas y proyectos para la gestión ambiental nacional. - Otorgar incentivos. - Implementar la educación ambiental en coordinación con los GAD.
	Local/provincial	<ul style="list-style-type: none"> - Ejercer la gestión local. - Implementar planes, programas y proyectos para la gestión ambiental. - Establecer incentivos.
	Local/municipal-metropolitano	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar planes, programas y proyectos para la gestión ambiental.
	Local/parroquial rural	<ul style="list-style-type: none"> - No tiene facultades de gestión en temas de calidad ambiental.

Fuente: Resolución N°0005-2015 CNC

* La facultad de rectoría es exclusiva del gobierno central y no es concurrente con los otros niveles de gobierno.

En la Tabla 3.3, respecto a los desechos sólidos se puede ver con claridad que únicamente el gobierno central y el gobierno municipal tienen facultades y atribuciones, de la siguiente manera:

- a. El gobierno central concentra las facultades de rectoría, regulación y control nacionales, es decir, emite la política nacional de desechos sólidos, elabora normas técnicas para la gestión integral de desechos sólidos a nivel nacional y verifica el cumplimiento de la normativa de calidad ambiental referente al aire, agua, suelo, ruido, desechos y agentes contaminantes. El control sobre el cumplimiento de la normativa de desechos sólidos a nivel nacional, no puede ser transferida porque ningún instrumento legal lo determina expresamente. El cumplimiento del resto de normas de aire, agua, suelo, ruido y agentes contaminantes pertenece al gobierno provincial en virtud de la competencia de gestión ambiental y a las AAAR.
- b. El gobierno municipal tiene la facultad de regulación y control a nivel local, es decir, elabora normas y reglamentos u ordenanzas para los sistemas de recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos en el medio urbano y rural; y controla el cumplimiento de las normas y reglamentos u ordenanzas para la recolección, transporte y gestión integral de residuos sólidos en el medio urbano y rural.

En virtud de que el instrumento normativo del CNC deja vacíos que dificultan su entendimiento, en el año 2016 el MAE emitió el “Instructivo para la delegación de la competencia de control y seguimiento ambiental”,⁴⁵ en el cual se mantiene la confusión entre competencias, facultades, atribuciones y tareas.

⁴⁵ Acuerdo Ministerial N°120, publicado en el Registro Oficial N°909 de 23 de diciembre de 2016.

Así mismo, en el año 2017 el CNC emitió una reforma a la resolución analizada previamente, con la cual dispuso que el MAE en coordinación con el Consorcio de gobiernos autónomos provinciales del Ecuador (CONGOPE), organice, sistematice y entregue a los gobiernos provinciales los expedientes de permisos ambientales que hayan sido otorgados por el MAE, y toda la información necesaria para el ejercicio de la competencia de gestión ambiental.⁴⁶ Lo cual no se ha cumplido a cabalidad porque acuerdo a lo que establecen la CRE y el COOTAD, el control sobre el cumplimiento de la normativa sobre el manejo de los desechos sólidos a nivel nacional le corresponde única y exclusivamente al gobierno central. De lo que se entiende, las licencias ambientales sobre el manejo de los desechos en general y de la GIRS en todas o cada una de sus fases sólo las podrá emitir el MAE y no el gobierno provincial ni el municipio en su calidad de AAAR. Lo que hace entender que el proceso de transferencia de la facultad de control de la competencia de gestión ambiental en el Ecuador es un proceso que sufre de una ilegalidad por lo cual aún no termina, está inconcluso y desarticulado (López 2008, 1).

El control es una facultad de la competencia de gestión ambiental, que ocupa un lugar transcendental en el cuidado ambiental porque implica la prevención de la contaminación a través del otorgamiento de permisos y licencias ambientales y de otros mecanismos administrativos. No obstante, es común que se vea a la competencia de gestión ambiental como un sinónimo del control ambiental, es decir, la sola entrega de permisos y licencias ambientales, sin más. Por eso, en el imaginario popular y de la administración pública, cuando se habla de transferir la competencia de gestión ambiental, se entiende que se trata únicamente de la transferencia de la posibilidad de emitir actos administrativos para la prevención y el control de la contaminación.

Esta forma de ver a la competencia de gestión ambiental viene desde la creación del SNDGA, que tiene como misión, entre otras, la descentralización del control ambiental como una forma de compensar los desequilibrios territoriales en el país. Antes de esto los permisos ambientales eran otorgados únicamente por la AAN y en virtud del SNDGA se procuró que la prevención, el control y el seguimiento de la contaminación ambiental, podrían delegarse a las AAAR. Los gobiernos provinciales y municipales, para ser una AAAR deben solicitarlo a través del SUMA, que es el sistema que creó el MAE para evaluar si el gobierno solicitante

⁴⁶ CNC, Resolución N°001. Publicada en el Registro Oficial Suplemento N°21 de 23 de junio de 2017, disposición transitoria primera.

cumple con los requisitos necesarios, y se les asigna la acreditación a través de una resolución o acto administrativo, exclusivamente sobre los componentes en los cuales quieren tener facultades ambientales.⁴⁷

De esta manera una AAAR en su circunscripción territorial podrá emitir los permisos ambientales a aquellas actividades “que generen o puedan generar impactos y riesgos ambientales y sea que tengan el correspondiente permiso ambiental o no”.⁴⁸ El vínculo que existe entre la facultad de control de la gestión ambiental con la prestación del servicio público disposición final de residuos sólidos no peligrosos urbanos, es que esta última es una actividad que contamina y que su mal manejo genera impactos y riesgos ambientales; de tal manera que debe tener obligatoriamente un permiso ambiental.

La Ley dice que si el municipio es una AAAR y realiza directamente la actividad, es el gobierno provincial quien debe otorgar esa licencia ambiental; pero si el municipio como AAAR lo realiza a través de un tercero, será el mismo municipio quien otorgue la licencia a ese tercero para la prestación del servicio. En el caso de que el municipio no esté acreditado será siempre el gobierno provincial quien otorgue la licencia ambiental.

Independientemente de estar o no acreditados como AAAR los municipios y los demás GAD tienen la responsabilidad sobre el cuidado y conservación del ambiente en su territorio bajo lo que se denomina gestión integral del manejo ambiental para prevenir, controlar y sancionar bajo el modelo de descentralización y autonomía del país.⁴⁹ Dentro de su territorio están obligados a emitir los instrumentos de planificación necesarios, regular o emitir normativa local, gestionar a través de la coordinación, controlar el cumplimiento de la normativa ambiental vigente sin estar acreditados como AAAR. A esto hay que adicionar, que los municipios deben cumplir con la competencia exclusiva de prestación del servicio público de manejo de desechos sólidos, cuya gestión no es concurrente con otros niveles de gobierno o GAD, y no se acoge al principio de subsidiariedad, porque la Ley no prevé que los servicios públicos básicos sean gestionados y prestados por otro nivel de gobierno que no sea el municipio, salvo casos muy puntuales. Aun así la Ley no establece quién será el nivel de gobierno que asumirá esa competencia de manera subsidiaria.

⁴⁷ TULSMA, Libro VI, artículo 287.

⁴⁸ TULSMA, Libro VI, artículo 247.

⁴⁹ COOTAD, artículo 431.

La CRE y el COOTAD dicen que a los municipios les corresponde la competencia de manejo de los desechos sólidos urbanos y prestación del servicio público, sin embargo el MAE se mantiene en que la obligación de los municipios es toda la GIRS. Desde un punto de vista eminentemente técnico el trabajo que deben realizar los municipios con los desechos sólidos incluye toda la cadena que incluye: minimización en la generación, separación en la fuente, almacenamiento, recolección, transporte, acopio y/o transferencia, aprovechamiento o tratamiento y disposición final.

Por otro lado la gestión que realizan los municipios comprende todas las actividades administrativas de planificación, diseño e implementación de planes y proyectos, diseño de estrategias, emisión de políticas y normativa, coordinación y articulación de acciones, y la toma de decisiones apropiadas para llevar un cadena correcta.

Se llama manejo integral porque implica que el trabajo técnico debe incluir a todas las etapas de la cadena de los desechos, que van desde la minimización en la generación hasta la disposición final; y se denomina GIRS a la acción administrativa fortalecida con criterios sanitarios, ambientales, de viabilidad técnica y económicos. Aunque los dos conceptos van juntos, la presente investigación se enfoca en el manejo de los desechos sólidos urbanos con énfasis en la disposición final y se estudian algunos aspectos de la GIRS porque permite evaluar la gestión pública municipal.

Como se había mencionado, sólo el gobierno central y los gobiernos municipales tienen facultades respecto a los desechos sólidos, las cuales están mejor definidas y explicadas en las Leyes específicas y en la normativa secundaria del MAE. En la Tabla 3.4 se muestran las facultades y atribuciones que tienen estos niveles de gobierno respecto a la GIRS.

Tabla 3.4. Facultades y atribuciones del gobierno central y el gobierno municipal para la GIRS

MANEJO DE DESECHOS SÓLIDOS NO PELIGROSOS		
FACULTADES	NIVEL DE GOBIERNO	ATRIBUCIONES
RECTORÍA	Central/MAE	<ul style="list-style-type: none"> - Ejercer la rectoría en materia de gestión de desechos. (TULSMA) - Formular políticas nacionales sobre manejo de desechos no peligrosos. (CODA) - Dictar las políticas y lineamientos para la GIRS en el país. (TULSMA) - Elaborar el Plan Nacional. (CODA y TULSMA)
	Local/Municipios	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar e implementar un Plan de Gestión Integral (PGI) municipal en concordancia con las políticas nacionales y el Plan Nacional para la GIRS.* (TULSMA) - Planificar la prestación del servicio de manejo de desechos sólidos. (TULSMA) - Planificar la instalación y operación de centros de recuperación de residuos sólidos aprovechables con la finalidad de fomentar el reciclaje. (TULSMA) - Elaborar planes, programas y proyectos para los sistemas de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos o desechos sólidos. (CODA)
REGULACIÓN	Central/MAE	<ul style="list-style-type: none"> - Regular la GIRS a nivel nacional. (CODA) - Regular la gestión de los residuos sólidos no peligrosos. (TULSMA) - Elaborar normativa técnica para la gestión integral de desechos sólidos. (TULSMA)
	Local/municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar ordenanzas para la gestión integral de residuos sólidos. (TULSMA) - Generar normas y procedimientos para la gestión integral de los residuos y desechos. (CODA)
CONTROL	Central/MAE	<ul style="list-style-type: none"> - Controlar la GIRS a nivel nacional. (CODA) - Controlar, vigilar, supervisar y fiscalizar la gestión de los residuos sólidos no peligrosos. (TULSMA)
	Local/municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Controlar el cumplimiento de normas y reglamentos para la recolección, transporte y GIRS en el medio urbano y rural. (TULSMA) - Establecer las respectivas sanciones por incumplimiento a la normativa local. (COOTAD)
GESTIÓN	Central/MAE	<ul style="list-style-type: none"> - Brindar capacitación técnica, educación y difusión de los riesgos asociados a la gestión integral de residuos sólidos no peligrosos. (TULSMA) - Promover participación responsable de actores en la GIRS. (TULSMA)
	Local/municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Prestar el servicio para la GIRS. (COOTAD) - Promover alianzas estratégicas para la conformación de mancomunidades con otros municipios para la GIRS. (TULSMA) - Determinar en sus Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT) los sitios previstos para disposición final de residuos y/o desechos no peligrosos, así como los sitios para acopio y/o transferencia. (TULSMA) - Ser responsables del manejo integral de residuos sólidos no peligrosos. (CODA y TULSMA) - Implementar la GIRS. (CODA)

Fuente: Libro VI TULSMA, COOTAD, CODA

Para que un municipio implemente la GIRS y realice la prestación del servicio público no necesita tener una acreditación de AAAR ante el SUMA. Esto debido a que las obligaciones sobre los servicios públicos básicos vienen dadas por la CRE y el COOTAD, y su cumplimiento no requiere de condición alguna. El cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades sobre los servicios públicos básicos únicamente requiere de la autonomía política, administrativa y financiera.

Sin embargo, que el gobierno central tenga la facultad de emitir normativa técnica a nivel nacional para el manejo y la gestión de los desechos sólidos urbanos, reduce el margen de autonomía de los municipios, quienes se limitan a emitir planes y ordenanzas para cumplir las tareas que se han definido desde el gobierno central, sin poder tomar sus propias decisiones. Esto se debe a que el modelo de descentralización que hay en el Ecuador concibe a los

gobiernos locales como ejecutores de las políticas delineadas por el gobierno central y el cumplimiento de los objetivos nacionales (Molina 2015, 273).

3.2. Articulación multinivel a través de las RIG para el manejo de desechos sólidos en el Ecuador

De acuerdo a lo que afirma Spink (2001) la articulación multinivel a través de las RIG tiene como premisa la coordinación, que a su vez se fortalece con la colaboración, cooperación y asociación para integrar esfuerzos que permitan alcanzar objetivos comunes. Es un mecanismo que surge de la descentralización política y administrativa, y que apela por un lado a la independencia de los niveles de gobierno y por otro lado a su interorganización (Spink 2001).

Se entiende que la gestión pública debería estar articulada, lo que implica mejorar la gobernabilidad con una lógica territorial y el fortalecimiento de los gobiernos seccionales⁵⁰; entendida la gobernabilidad por Echebarría (2004) como la capacidad de desempeño de las instituciones. No obstante, la articulación multinivel a través de las RIG deberían adoptarse como una política pública que obligue al Estado, niveles y entidades a trabajar de manera coordinada y cooperativa; algo que en el Ecuador no existe de manera expresa (Echebarría 2004).

La articulación multinivel está mencionada en algunos instrumentos legales, normativos y de planificación que el gobierno central ha creado, se menciona a la articulación asociada siempre con la planificación articulada territorialmente. Respecto a la gestión pública articulada se hace una alusión breve y se la enfoca siempre al control jerárquico y vigilancia que ejerce el gobierno central sobre los municipios, y no en el fortalecimiento de la autonomía, el consenso, la cooperación y la coordinación mutua, tal cual lo concluye Molina (2015).

En el Ecuador existen instrumentos de planificación que hacen alusión a la articulación territorial y se la toma como un modelo de planificación en construcción enunciativo y paradigmático. En la entrevista realizada a SENPLADES se afirmó que:

⁵⁰ COOTAD, artículo 151.

En el Ecuador los mecanismos de articulación territorial están se están apenas desarrollando, de tal manera que no hay un proceso histórico que pueda ser avaluado (Entrevistada #10 servidora de la Dirección de Articulación Territorial de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES en entrevista el 28 de marzo de 2019).

En el Plan de Desarrollo 2009-2013 se planteó que son necesarios los procesos de articulación para que la planificación prevista en la CRE sea posible y se alcancen así los objetivos del buen vivir, la gestión por resultados, el ordenamiento territorial y la participación social (SENPLADES 2009, 19). Pero nada se dice de la gestión pública articulada y no hay instrumentos de ningún tipo que estén especializados en el tema. De tal manera que para entender los espacios en donde se presume la articulación multinivel a través de las RIG hay que hacer una búsqueda minuciosa y detallada según el tema específico, que en el presente caso es el manejo de los desechos sólidos.

En el Ecuador, la articulación multinivel a través de las RIG respecto al manejo de los desechos sólidos son jerárquicas, es decir, el gobierno central a través del MAE es el ente rector de la competencia del manejo de desechos sólidos y el gobierno municipal cumple con la prestación del servicio y con las demás responsabilidades que se le han asignado. Tal cual Hernández (2006) lo menciona, las RIG manifestadas en la coordinación y gestión intergubernamentales están planteadas en instrumentos normativos y administrativos, como leyes, planes y programas, entre otros; y en las relaciones y comunicaciones diarias de la administración pública (Hernández 2006).

Así mismo, como lo mencionan Jordana (2002) y Zapata (2013), las RIG se hacen evidentes cuando existe la necesidad de gestionar aspectos sobre los que diferentes niveles de gobierno tienen responsabilidad simultánea, o lo que se denomina como concurrencia. La legislación nacional indica que la gestión de los desechos sólidos es concurrente entre el nivel de gobierno central y el municipal, por lo tanto, para conocer cómo se dan las RIG respecto al manejo de los desechos sólidos es preciso tener claridad sobre las obligaciones que cada nivel de gobierno tiene. En la Tabla 3.5., se muestran las obligaciones del nivel de gobierno central y el municipal respecto al manejo de los desechos sólidos que están establecidas en las leyes y en la normativa secundaria (Jordana 2002; Zapata 2013).

Tabla 3.5. Obligaciones de cada nivel de gobierno respecto al manejo de desechos sólidos

	Gobierno central/MAE	Gobierno municipal
Competencia	Gestión ambiental	Prestar el servicio público de manejo de desechos sólidos
Facultades	<ul style="list-style-type: none"> - Rectoría nacional en materia de gestión de desechos - Regulación nacional de la GIRS no peligrosos - Control nacional de la GIRS 	<ul style="list-style-type: none"> - Regulación Local - Control Local
Atribuciones	<ul style="list-style-type: none"> - Formular y emitir política nacional sobre el manejo y la GIRS a nivel nacional - Elaborar planes, programas y proyectos nacionales - Elaborar normas técnicas para la gestión integral de desechos sólidos. - Controlar, vigilar y supervisar la GIRS a nivel nacional - Verificar el cumplimiento de las normas de calidad ambiental referentes desechos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar instrumentos de planificación local respecto a la gestión de desechos sólidos - Elaborar normas y reglamentos para los sistemas de recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos en el medio urbano y rural. - Controlar el cumplimiento de normas y reglamentos para la recolección, transporte y gestión integral de residuos sólidos en el medio urbano y rural. - Sancionar el incumplimiento de la normativa local.
Tareas	<ul style="list-style-type: none"> - Dictar las políticas y lineamientos para la GIRS en el país - Elaborar el Plan Nacional - Impulsar iniciativas de manejo de residuos sólidos no peligrosos - Brindar capacitación técnica sobre la GIRS - Promover participación de actores en la GIRS 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar e implementar un Plan de Gestión Integral (PGI) municipal - Realizar una declaración anual del PGI municipal - Prestar el servicio de manejo de desechos sólidos - Instalar y operar los centros de recuperación de residuos sólidos aprovechables - Elaborar planes, programas y proyectos para los sistemas de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos o desechos sólidos - Elaborar ordenanzas y procedimientos para la gestión integral de residuos sólidos - Conformar alianzas estratégicas para la conformación de mancomunidades para la GIRS - Definir el sitio de disposición final en su PDOT - Implementar la GIRS - Obtener viabilidad técnica para la GIRS o sus fases - Regularización ambiental del cierre técnico de botadero, de la celda emergente y de la GIRS - Reportar anualmente y llevar un registro de indicadores de técnicos de la prestación del servicio de la gestión integral de los desechos sólidos no peligrosos del cantón

Fuente: CRE, Libro VI TULSMA, COOTAD, CODA

Partiendo de la forma en cómo está establecida la competencia sobre la prestación del servicio público de manejo de los desechos sólidos en el ordenamiento jurídico, se evidencia que en el Ecuador, al ser el gobierno central quien dicta las políticas y lineamientos para la GIRS en el país, la articulación multinivel a través de las RIG cumple con el modelo de autoridad inclusiva o dominante que propone Wright (1997). Este modelo ejemplifica a las RIG con un carácter eminentemente jerárquico, en donde los niveles inferiores de gobierno dependen casi absolutamente de lo que el gobierno intermedio decida y ordene, y este a su vez depende del gobierno central (Wright 1978).

Esto pasa en el Ecuador de una manera particular, debido a que en el país no existen gobiernos intermedios, que de acuerdo a la CRE y el COOTAD serían las regiones y los distritos metropolitanos, y los niveles provincial, municipal y parroquial rural serían el gobierno inferior. Lo que permite entender que en el país las RIG siguen el modelo de autoridad inclusiva o dominante pero con sus propias características ya que los únicos actores públicos participantes son el MAE y los municipios. Los gobiernos municipales están obligados a obedecer y adecuarse a la planificación, objetivos nacionales, seguir los lineamientos y cumplir la normativa nacional; así como, adecuar su normativa local a la legislación nacional y a todas las disposiciones nacionales propuestas desde el MAE. Esto a pesar de que la CRE establece que las ordenanzas están sobre los acuerdos.⁵¹

Tal cual se muestra en la Tabla 3.5., y como lo propone Arandia (2002), la articulación multinivel o RIG pueden ser verticales y horizontales. En el Ecuador las RIG son de arriba hacia abajo y se manifiestan cuando el nivel de gobierno superior ejerce control político y de gestión hacia los niveles de gobierno inferiores. Respecto al manejo de desechos sólidos, el gobierno municipal es dependiente del gobierno central para ejercer esta competencia con énfasis en lo presupuestario y en la voluntad política.

El COOTAD manda que el gobierno central está obligado a liderar y ejercer la facultad articuladora, coordinadora y rectora de los niveles de gobierno.⁵² Es así que, a través del ministerio rector sobre la GIRS a nivel nacional, se creó en el año 2010 el PNGIDS para evaluar y hacer seguimiento de la política nacional. Este programa tiene, entre otros, el objetivo específico de “Promover la implementación de los rellenos sanitarios como mecanismo de disposición final de desechos sólidos”.⁵³ Así mismo, el MAE emitió normativa secundaria de cumplimiento obligatorio por parte de los municipios para incentivar a la implementación de la GIRS, el control y el seguimiento de esta disposición nacional.

De igual manera, el gobierno central en conocimiento de que el financiamiento es una actividad trascendental para la gestión y prestación de un servicio público, y en el contexto de las políticas financieras de los diferentes niveles de gobierno creó el Banco del Estado (BDE)

⁵¹ CRE, artículo 425.

⁵² COOTAD, artículo 2 literal h.

⁵³ Subsecretaría de Calidad Ambiental (SCA), memorando Nro. MAE-SCA-2012-0022 de 02 de febrero de 2012.

ahora llamado Banco de Desarrollo (BDE). Que es la institución pública que permite a los GAD solicitar financiamiento para proyectos de GIRS; y al ser la gestión de los desechos sólidos concurrente,⁵⁴ en este espacio se evidencia la articulación a través de la gestión y coordinación intergubernamentales, es decir las RIG.⁵⁵

La Ley prevé, que para la prestación de los servicios públicos el gobierno municipal en su circunscripción territorial adopte su propio modelo de gestión, ya sea desde el municipio mismo, a través de la conformación de mancomunidades, consorcios o hermandades, la constitución de empresas públicas mixtas o a través de la iniciativa privada.⁵⁶ Siendo el mancomunamiento una forma de RIG horizontal.

3.3. El objetivo nacional de cierre de botaderos a cielo abierto en el Ecuador

El mal manejo de los desechos sólidos urbanos en el Ecuador es un problema histórico. Como una forma de dar atención a esta situación, el gobierno central a través del MAE en el 2010 creó el PNGIDS que tenía, entre otras, la misión de:

Coordinar con las instituciones relacionadas a la gestión integral de residuos sólidos para el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Capacitar y asesorar a los municipios en temas de gestión integral de residuos sólidos: separación diferenciada en la fuente, recolección, barrido, transporte, aprovechamiento y valorización de residuos reciclables, disposición final y marco legal vigente.⁵⁷

En ese mismo año de manera informal el gobierno central se trazó la meta de cerrar todos los botaderos a cielo abierto del país, y en el 2011 se transfirieron desde el MIDUVI al MAE todas las competencias, atribuciones, funciones y delegaciones en materia de desechos sólidos, lo que permitiría cumplir ese cometido a través del PNGIDS. El MAE se planteó formalmente que en el plazo de un año desde el 2012 hasta el 2013 los municipios ejecuten el cierre técnico de botaderos y el saneamiento de estos pasivos ambientales, y regularicen ambientalmente sus actividades de disposición final.⁵⁸ Luego, también formalmente se amplió ese plazo por dos años, es decir, lograr ese objetivo hasta el 2015.⁵⁹ Posteriormente, en el

⁵⁴ COOTAD, artículo 126.

⁵⁵ COOTAD, artículo 128.

⁵⁶ COOTAD, artículo 285-293.

⁵⁷ Priorización del PNGIDS, oficio No. SENPLADES-SIP-dap-2010-430 de 12 de julio de 2010.

⁵⁸ Acuerdo Ministerial N°031, publicado en el Registro Oficial N°705 de 17 de mayo del 2012.

⁵⁹ Acuerdo Ministerial N°052, publicado en el Registro Oficial N°17 de 18 de junio de 2013.

enlace ciudadano Nro. 364 de 08 de marzo de 2014 la máxima autoridad del MAE en la época, informó al país que la eliminación de todos los botaderos a cielo abierto del país se lograría hasta el 2017, lo cual fue plasmado en los documentos de priorización del PNGIDS ante SENPLADES.⁶⁰

Como se puede ver, la orden del cierre del 100% de botaderos a cielo abierto en país se originó en el Poder Ejecutivo y se encargó al MAE su cumplimiento como representante del gobierno central y AAN. A quien posteriormente se dieron herramientas administrativas y presupuestarias para enfocarse en esa misión. Desde su origen, el cumplimiento de ese objetivo dependía de terceros, los municipios, quienes son entes gubernamentales autónomos administrativa, política y financieramente, y tienen libertad de dar atención prioritaria a los servicios públicos que dentro de su territorio así lo requieran, siendo el manejo de los desechos sólidos un tema habitualmente relegado.

⁶⁰ Priorización del PNGIDS, oficio No. SENPLADES-SGPBV-2015-0145-OF de 13 de febrero de 2015.

Capítulo 4

La influencia de la articulación multinivel sobre la eficacia en la gestión pública local para la disposición final de los desechos sólidos urbanos en el Ecuador

El presente capítulo está desarrollado en concordancia con el numeral 2.3. Cuestiones metodológicas de la articulación multinivel y de la eficacia en la gestión pública local para la disposición final de los desechos sólidos urbanos, del capítulo 2. En el cual se describen los procedimientos metodológicos propuestos y aplicables dentro de la presente investigación.

Se analiza la gestión pública como un primer factor que, a través de sus componentes físicos y organizacionales, permite posteriormente hacer una aproximación a la eficacia y a la articulación. La metodología utilizada plantea que analizar la gestión pública es conocer las posibilidades técnicas y administrativas que permiten a los municipios brindar servicios de buena calidad. Por ese motivo, una vez analizada la gestión pública local para la disposición final de los desechos sólidos urbanos en los municipios estudiados, ha sido posible conocer la eficacia y la articulación multinivel a través de las RIG como dos aspectos más micro.

4.1. Análisis de la gestión pública local para la disposición final de los desechos sólidos urbanos

Para realizar el análisis de la gestión pública municipal sobre la disposición final de los desechos sólidos urbanos ha sido necesario contar primero información básica que permita conocer la situación inicial del objeto de estudio:

- Universo de municipios: 221 municipios
- La población por municipio: Desde 2.430 habitantes el cantón Chilla en la provincia de El Oro, hasta 2'690.150 habitantes del cantón Quito en la provincia del Pichincha.⁶¹
- Generación per cápita por año de residuos sólidos municipales: 0,59 (Kg/Hab*día) de acuerdo al MAE.

Partiendo de los indicadores desarrollados por David Wilson (2013) y ONU-HABITAT para evaluar la gestión municipal que son: componentes físicos y estrategias de gobierno

⁶¹ Proyección de la población ecuatoriana al 2018 según cantones. Ecuador en Cifras. INEC.

explicados en la Tabla 2.3., se realizó el análisis de la gestión pública para la disposición final de los desechos sólidos urbanos.

4.1.1. Componente físico

4.1.1.1. Medición de la recolección de desechos

En la Tabla 2.4., están explicados los tres indicadores del componente físico. Respecto a la medición de la recolección de desechos se encontró que en el Ecuador 43 municipios en todo el país ha implementado la recolección diferenciada, es decir el 19%; lo que significa que en el Ecuador el nivel de esta práctica es bajo de acuerdo a los criterios establecidos por ONU-HABITAT que constan en la Tabla 2.4.

Esto fue confirmado en las entrevistas realizadas en el MAE y en los municipios, quienes afirman que:

No es posible tener información cuantitativa pormenorizada de la recolección de los desechos porque los municipios en su mayoría no tienen instrumentos de medición como balanzas o básculas en los camiones recolectores, lo que les impide llevar un control del volumen de los desechos que se recogen (Entrevistado #9, Coordinador de GIRS del MAE en entrevista el 21 de marzo de 2019).

Los municipios que reportan el rubro de recolección dentro de los compromisos que tienen con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), lo hacen a través de cálculos rápidos e incluso aleatorios (Entrevistado #9, Coordinador de GIRS del MAE en entrevista el 21 de marzo de 2019).

Todo esto ratifica que la inexistencia, falta de confiabilidad y disponibilidad de la información oficial sobre el sistema de gestión de residuos sólidos es un problema recurrente en países de ingresos bajos y medios, y que incluso en países de ingresos altos los desechos no se pesan de manera rutinaria después de la recolección, lo cual demuestra un trabajo aislado y falta de control (Wilson et al. 2013, 2).

En algunas de las entrevistas con los municipios se pudo conocer lo siguiente:

Sin saber cuántas toneladas llegan al relleno cada día no se pueden hacer proyectos ni nada, ya ve que de eso depende decirle a las autoridades si se necesitan más espacio en el cubeto, más

camiones y hasta operarios (Entrevistado #2, Jefe de la Unidad de Gestión Ambiental del municipio de Zamora en entrevista el 25 de marzo de 2019).

4.1.1.2. Medición del porcentaje de residuos que van a sitio de disposición final

De acuerdo al MAE el 28% de los desechos generados en el país van a disposición final. Los criterios para derivar el indicador están explicados en la Tabla 2.5. Dentro del criterio de control del tratamiento o disposición, que está relacionado con el aspecto técnico de ingeniería del lugar de disposición. Se utilizó la información evaluada de acuerdo a la Tabla 2.8., de valores de los criterios técnicos del manejo de los sitios de disposición final, que también es un insumo para el análisis espacial, cuyo resultado demostró la existencia de tres grupos de municipios:⁶²

Tabla 4 1. Resultados según tres tipos de municipios en el Ecuador

Tipo de gestión	Número de municipios	Porcentaje
Buena	76	35%
Regular	53	24%
Mala	91	41%
Total	220*	100%

Fuente: Base de datos MAE

*De esta medición está excluido el municipio de Guayaquil, de quien no se tiene información en la base de datos utilizada.

En las entrevistas realizadas a los municipios se pudo conocer que:

En los temas gestión incide en cómo voy a trabajar, primero la decisión política de hacerlo bien y de incurrir en toda la inversión que representa tener una gestión de residuos. Muy importante es que la ciudad cuente con un sitio para poder hacerlo y conocer técnicamente qué es lo que se debe hacer. La planificación realista de lo que debo hacer y lo que voy a alcanzar a hacer, sino mi gestión no se va a ver. La tecnificación es importante, pero con una planificación estratégica (Entrevistado #7, Gerente de Operaciones de la Empresa Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos - EMGIRS-EP en entrevista el 24 de septiembre de 2019).

⁶² Excluyendo al municipio de Guayaquil del cual el MAE no posee información técnica de su disposición final.

Sobre el control ambiental y regulatorio, que tiene relación con procedimientos de permisos y licencias para el control, inspección y verificación del organismo regulador, el resultado es que 98 municipios han conseguido la regularización ambiental del cierre técnico de botaderos, es decir el 44%, 67 municipios la regularización ambiental de la celda emergente, es decir el 30% y 121 la regularización ambiental de GIRS, es decir el 55% en todo el país.

4.1.1.3. Medición del porcentaje de la aplicación de las "3Rs": reducir, reutilizar, reciclar

En la Tabla 2.4., se indica que en esta medición están todos los residuos sólidos de origen municipal de características no peligrosas de origen domiciliario. En el universo de municipios ecuatorianos se pudo encontrar que 43 hacen recolección diferenciada, es decir el 19%, 90 hacen recuperación de residuos inorgánicos, es decir el 41%, 26 participan del reciclaje inclusivo, es decir el 12% y 45 hacen separación en la fuente, es decir el 20%. En promedio, en aplicación de las "3Rs", el Ecuador alcanza un 23% lo que significa un nivel bajo/medio.

En las entrevistas realizadas a los municipios se pudo conocer que:

En los municipios a pesar de tener programas de separación en la fuente entre orgánicos e inorgánicos reciclables y basura común y los residuos peligrosos, la educación y cultura de la gente falla. Así mismo, el reciclaje se hizo con las escuelas con diferentes incentivos pero no duró (Entrevistado #4, Ex Jefe de Gestión Ambiental del municipio de Salcedo en entrevista el 23 de marzo de 2019).

Debería iniciarse la separación en la fuente que ayude al reciclaje y aprovechamiento de los residuos, solamente entre orgánicos e inorgánicos. Con eso, que es sencillo, la gente va a empezar a crear una cultura y conciencia sobre los residuos. Pero la campaña debe ser permanente (Entrevistado #7, Gerente de Operaciones de la Empresa Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos - EMGIRS-EP en entrevista el 24 de septiembre de 2019).

4.1.2. Estrategias de gobierno

Respecto a este componente la Tabla 2.6., muestra que existen tres indicadores, sin embargo, por falta de información únicamente se realizó la medición del siguiente indicador: Medición cualitativa de las instituciones y políticas.

4.1.2.1. Medición cualitativa de las instituciones y políticas

Esta medición se realizó bajo dos criterios que son: el acceso a capital para inversión y la cooperación intermunicipal, lo cual permite conocer cuál es la situación de esos tipos de cooperación.

Dentro del indicador acceso a capital de inversión el resultado es que 128 municipios obtuvieron créditos del BDE para mejorar la GIRS, es decir, el 58% de todos los municipios del país. Y, dentro del indicador de cooperación intermunicipal, se encuentra que el mecanismo formal más común de cooperación entre municipios es el mancomunamiento, que ha sido utilizado para la GIRS por 81 municipios, es decir el 37% en todo el país.

4.2. Medición de la eficacia de la gestión pública

Siguiendo el método propuesto por la CEPAL-ILPES en el Manual de Indicadores de Desempeño en el Sector Público elaborado Juan Bonnefoy (2005). Se encontró que en el año 2010, los municipios que tenían botaderos cielo abierto eran 160, es decir el 72% del universo de municipios en todo el país. En el año 2014, esta cifra disminuyó a 137 municipios, es decir a 62%. En el año 2018, los municipios que tienen botadero a cielo abierto son 108, es decir el 49% de municipios en todo el país, lo que demuestra que desde el 2010 hasta el 2018 se ha mejorado en un 23% por que 52 municipios lograron el objetivo de cerrar sus botaderos a cielo abierto (Ministerio del Ambiente (MAE) 2015).

En el Ecuador hasta el 2018, 113 municipios han cerrado sus botaderos a cielo abierto, es decir el 51%, que dista mucho del 100% que se planteó el gobierno central. De acuerdo a la medida de la eficacia propuesta por Bonnefoy (2015) y utilizada por CEPAL-ILPES: en cuanto a la cobertura, el número de municipios que han logrado alcanzar el objetivo de cerrar su botadero a cielo abierto por regiones naturales son: 32 municipios ubicados en la Región Amazónica, en la Región Costa 18 municipios, en la Región Sierra 65 municipios y en la Región Insular 1 municipio.

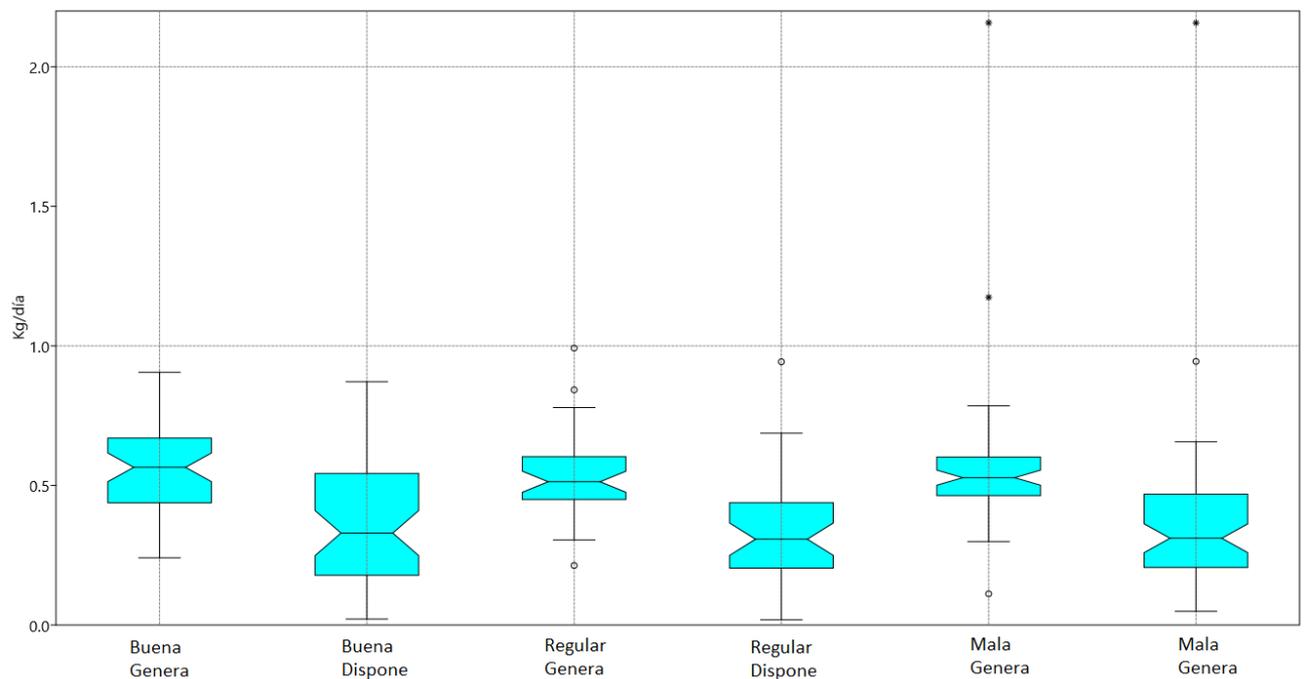
En cuanto a la focalización de la cobertura, en el Ecuador, con el 51% de los botaderos a cielo abierto cerrados en el país, la población beneficiada asciende a 10'093.942 habitantes, es decir, el 59% de los 17'023.408 habitantes que hay en todo el país al 2018.

Como resultado final se obtiene que en el país no se logró el objetivo esperado de cerrar el 100% de los botaderos a cielo abierto, ya que se logró únicamente el 51%.

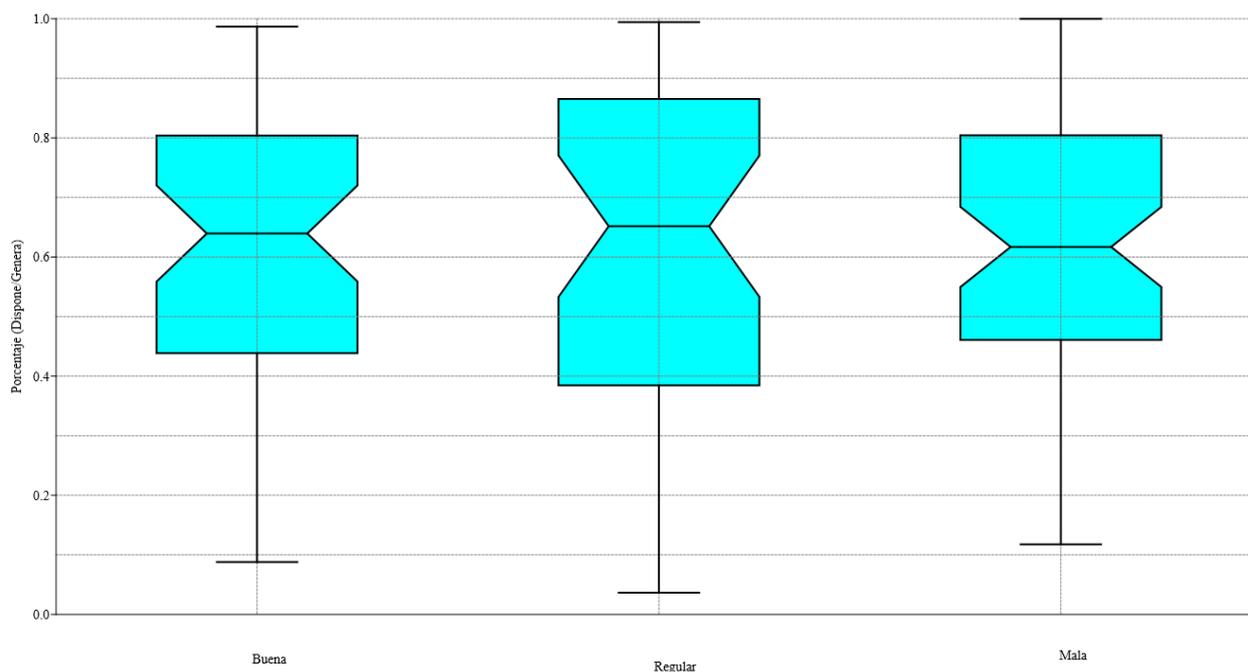
a. Tendencia central de los datos

Para el análisis de la tendencia central de datos se utilizaron dos variables: generación de desechos sólidos urbanos y correspondiente disposición final; datos cuantitativos relacionados a la generación y la cantidad de estos desechos que van a disposición final.

Gráfico 4.1. Calificación de los tipos de disposición final



Fuente: Base de datos MAE

Gráfico 4.2. Generación y correspondiente disposición final de los desechos sólidos urbanos

Fuente: Base de datos MAE

De los datos utilizados, solo 158 de 221 municipios poseen datos coherentes de generación y de disposición final, lo que excluyó a 63 municipios del análisis. De acuerdo a la entrevista realizada al representante del MAE, esto se debe a que:

Los municipios cuando hacen sus reportes, reportan el dato global de todo lo que el municipio genera en el que están incluidos de desechos como son los sanitarios, industriales y especiales. No tienen datos de sólo los desechos no peligrosos domiciliarios, que son los únicos que deberían ir a confinamiento en el sitio de disposición final (Entrevistado #9, Coordinador de GIRS del MAE en entrevista el 21 de marzo de 2019).⁶³

Como se puede ver en el Gráfico 4.2, hay tres grupos de municipios, los que tienen una buena generación y disposición, los que tienen regular generación y disposición y los que tienen mala generación y disposición. Con el resto de los datos, se realizó un análisis exploratorio para encontrar diferencias entre los tres grupos de municipios. En la Tabla 4.2., se aprecia que en las tres categorías hay una mayor dispersión de los datos en la variable de disposición final, que al compararse con la generación demuestra que en esta última existe menor

⁶³ Fue descartado del análisis el municipio de Guayaquil ya que no ha reportado información y por lo tanto el MAE no dispone de datos sobre la generación y disposición final de este municipio en particular.

certidumbre en la generación de los desechos. En otro aspecto, el coeficiente de variación del grupo de buenos municipios que se muestra en la Tabla 4.2., y Tabla 4.3., es menor a los grupos regular y malo, lo que indica mayor certidumbre en los datos.

Tabla 4.2. Variación menor en datos de generación

	Genera Buena	Dispone Buena	Genera Regular	Dispone Regular	Genera Mala	Dispone Mala
N	51	51	41	41	65	65
Min	0.2407528	0.02115954	0.2134358	0.0186428	0.1120014	0.04912348
Max	0.9056082	0.8715964	0.9919309	0.9431293	2.15768	2.157449
Mean	0.5589648	0.355408	0.5320135	0.3248738	0.5566535	0.3666074
Std. error	0.02157707	0.02771512	0.02305773	0.03076589	0.03076506	0.03556542
Variance	0.02374406	0.03917452	0.02179802	0.03880813	0.06152179	0.08221845
Stand. dev	0.1540911	0.1979256	0.1476415	0.1969978	0.2480359	0.2867376
Median	0.5650418	0.3294893	0.5134043	0.3075452	0.5279568	0.3109993
25 prntil	0.4379003	0.1780694	0.4496413	0.2039069	0.4637995	0.205972
75 prntil	0.6700267	0.5430222	0.6031499	0.4383692	0.6016863	0.4687264
Coeff. var	27.56722	55.68968	27.75147	60.63824	44.55839	78.21381

Fuente: Base de datos MAE

Tabla 4.3. Variación de datos de disposición final de los desechos sólidos urbanos

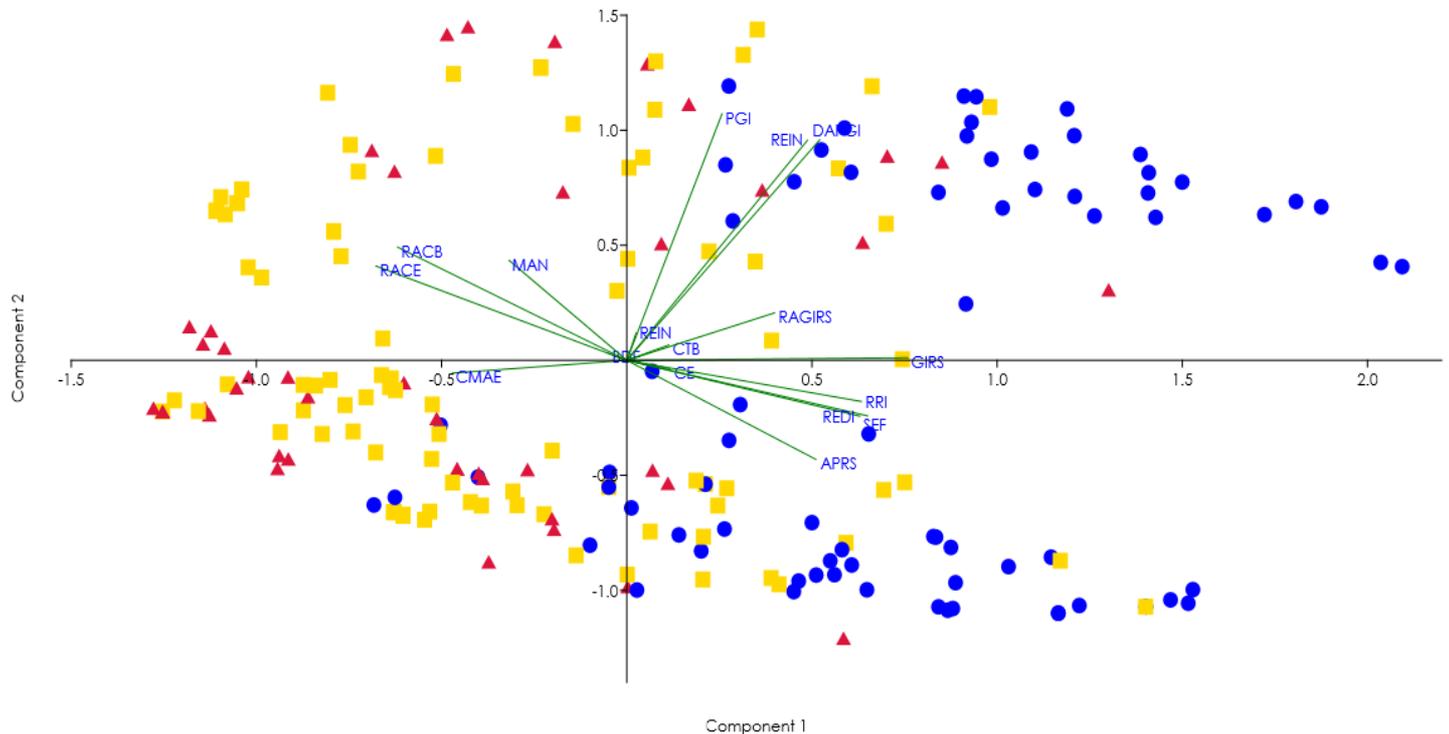
	Genera Mala	Dispone Mala	Genera Regular	Dispone Regular	Genera Buena	Dispone Buena
N	91	91	53	53	76	76
Min	0.1120014	0.04912348	0.2134358	0.0186428	0.1299147	0.02115954
Max	2.15768	2.408349	0.9919309	2.16527	0.9056082	2.615918
Mean	0.5455032	0.499152	0.5349058	0.460812	0.5323394	0.5077973
Std. error	0.02289258	0.04227853	0.0203039	0.05061526	0.01799564	0.04576196
Variance	0.04769041	0.1626602	0.02184917	0.135781	0.02461206	0.1591559
Stand. dev	0.2183813	0.4033115	0.1478146	0.3684847	0.1568823	0.3989435
Median	0.5272872	0.4034582	0.5134043	0.3731343	0.5280341	0.4684057
25 prntil	0.4513756	0.2463378	0.4338633	0.2354299	0.424054	0.2493533
75 prntil	0.6113963	0.6202337	0.6071109	0.6024576	0.6286736	0.6136509
Coeff. var	40.03301	80.79934	27.63377	79.96422	29.47036	78.56354

Fuente: Base de datos MAE

b. Revisión de componentes principales

Usando los indicadores propuestos por Hernández (2006) y Wilson (2013) que están resumidos en la Tabla 2.7., se realizó el análisis de componentes principales, obteniendo los resultados que se muestran en el Gráfico 4.3.

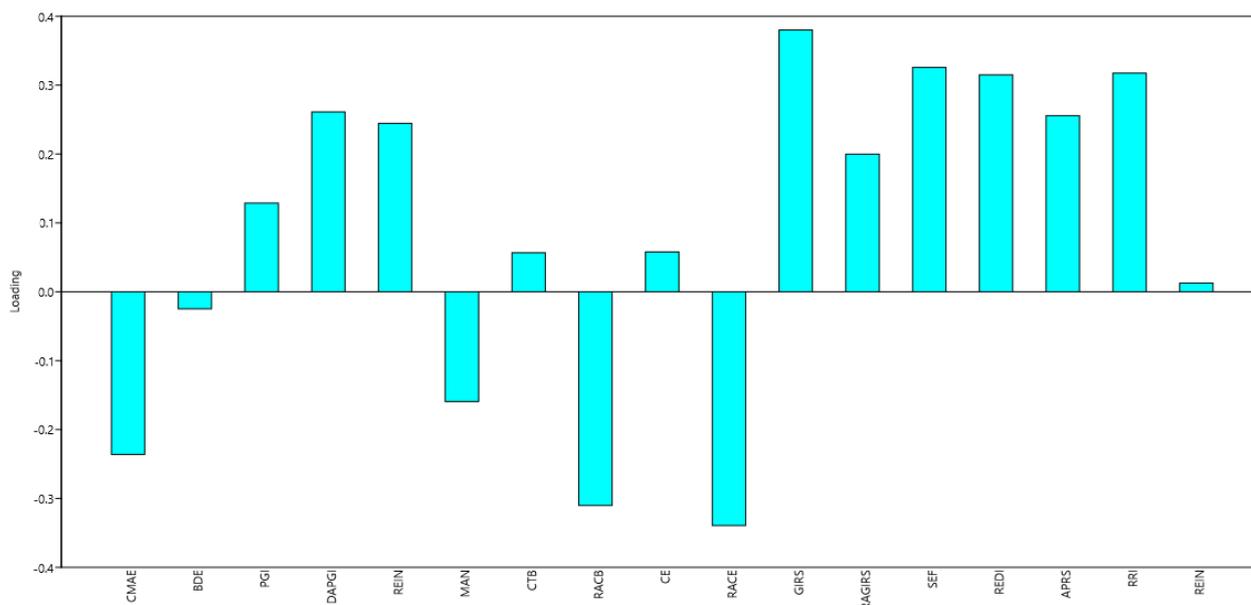
Gráfico 4.3. Análisis de componentes principales de los indicadores de articulación y de gestión municipal



Fuente: Base de datos MAE

En el Gráfico 4.3., se puede apreciar tres grupos de municipios identificados por los colores: azul igual a buena, amarillo igual a regular y rojo mala. Estos municipios se agruparon de esta manera siguiendo los indicadores y variables más importantes. Cómo se puede ver, los municipios con calificación buena se encuentran preferentemente a la derecha, los municipios con calificación mala a la izquierda.

Estas diferencias se explican por la influencia de algunos indicadores en cada grupo. Al respecto, los municipios con calificación buena se encuentran influenciados por indicadores como: gestión integral de residuos sólidos (GIRS), recuperación de residuos inorgánicos (RRI), separación en la fuente (SEF), declaración anual del PGI (DAPGI) y Reporte de indicadores (REIN), lo que indica que los municipios que más se diferencian positivamente son aquellos que cumplen con los indicadores citados. Al contrario, los municipios con calificación buena y mala calificación tienen influencia de indicadores como: regulación ambiental de celda emergente (RACE), regularización ambiental del cierre técnico de botadero (RACB) y GADM mancomunado (MAN).

Gráfico 4.4. Variables de mayor importancia en el análisis

Fuente: Base de datos MAE

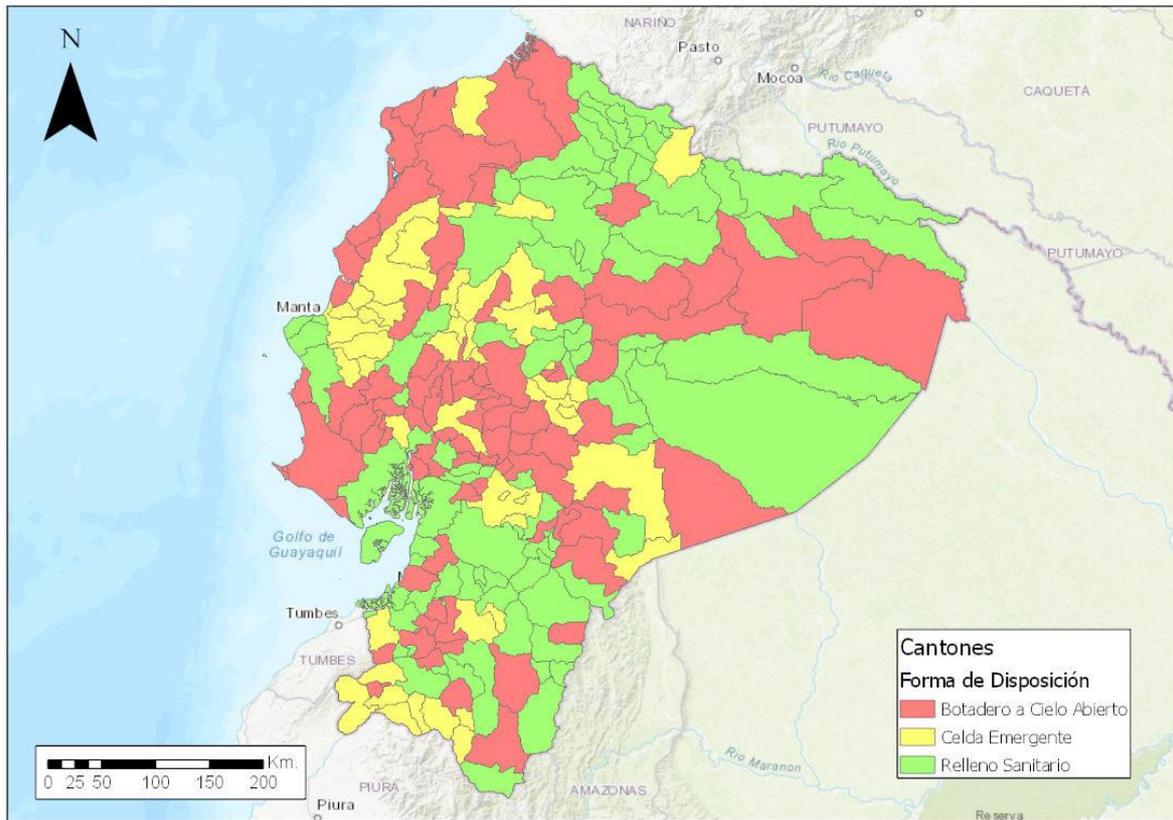
En el Gráfico 4.4., se muestra que de todos los indicadores hay cuatro que son mucho más importantes e influyentes: la gestión integral de residuos sólidos (GIRS), regulación ambiental de celda emergente (RACE), separación en la fuente (SEF) y recolección diferenciada (REDI), que indican los aspectos de la gestión son más determinantes para marcar diferencias entre los municipios.

En otro punto, hay indicadores que tienen casi nula participación en la definición de diferencias entre municipios. Este dato demuestra que estos indicadores no interfieren de manera significativa en la búsqueda de diferencias entre municipios, ni en la definición de su grado de gestión con respecto a los desechos sólidos.

c. Análisis espacial de la disposición final de los desechos sólidos urbanos en el país

El análisis espacial de la disposición final de los desechos sólidos urbanos en el Ecuador se realizó utilizando dos indicadores construidos: la disposición final de los municipios y la situación de los botaderos a cielo abierto cerrados a nivel nacional.

Con el primer indicador se realizó un el Gráfico 4.5., que muestra la distribución espacial de los tipos de disposición final en el país, de acuerdo a las categorías que tiene el MAE y son: botadero, celda emergente y relleno sanitario.

Gráfico 4.5. Distribución espacial de los tipos de disposición final en el Ecuador

Fuente: Resultados estadísticos del trabajo investigativo.

En el Gráfico 4.5., se puede apreciar cómo están distribuidos espacialmente: en color verde, los 89 municipios que disponen en relleno en todo el país, en color amarillo los 48 municipios que tienen celdas emergentes y en color rojo los 84 municipios que tienen botaderos a cielo abierto. Lo que demuestra que hay zonas en país que acumulan cierto tipo de disposición final, y para conocer los motivos por los que ocurre esto se realizó un análisis espacial a través de *clusters*.

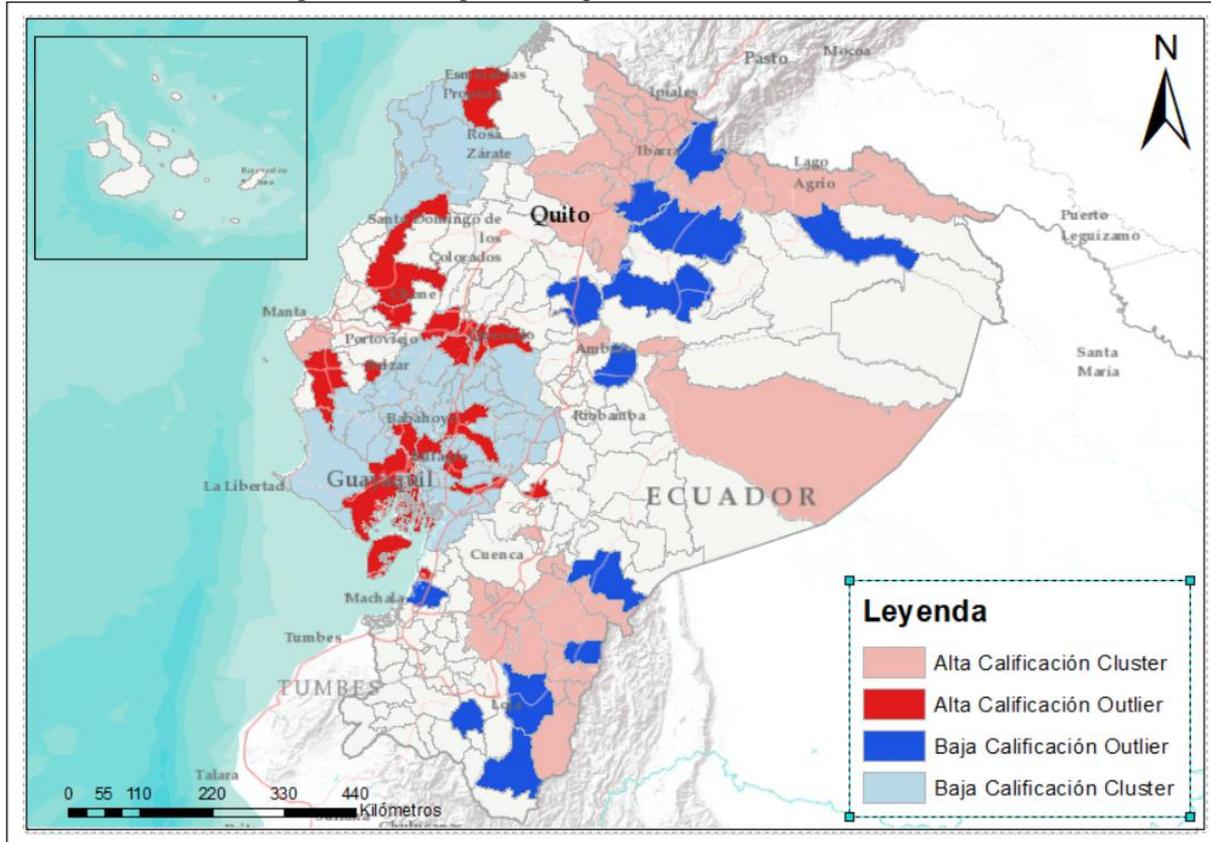
Respecto al cierre de botaderos en el país, en las entrevistas se conoció que:

Los botaderos no se han cerrado por que falta exigencia de la autoridad del Ministerio hacia los GAD, ellos saben que si el MAE exige deben cumplir. Castigo al que incumple, incentivo al que cumple (Entrevistado #1, Jefe de la Unidad de Gestión Ambiental del municipio La Concordia en entrevista el 23 de marzo de 2019).

d. El análisis espacial con análisis de clusters

Este análisis sirvió para conocer cómo se forman grupos de municipios que tienen el mismo tipo de disposición final y cuál es la relación espacial que entre ellos. En el Gráfico 4.6., se aprecia el mapa del Ecuador con los municipios que se agrupan según las calificaciones que tienen respecto al manejo técnico de la disposición final.

Gráfico 4.6. Relación espacial con respecto a la gestión de desechos sólidos



Fuente: Resultados estadísticos del trabajo investigativo

Como se puede observar en el Gráfico 4.6., se encuentra una relación espacial entre municipios que tienen similares calificaciones con respecto a su disposición final. En color rosado se muestra como en la Sierra y la Amazonia Norte, en algunos cantones de la provincia de Pastaza, y en una zona que interseca cantones de las provincias de Azuay, Morona Santiago y Zamora Chinchipe existen dos agrupamientos de municipios que tienen buena calificación respecto a la disposición final de sus desechos sólidos urbanos. En azul se marcan los municipios que tienen bajas calificaciones dentro de municipios de calificaciones altas.

Al contrario, en color celeste se puede apreciar dos grandes agrupamientos de municipios de valores bajos. El primero está entre las provincias de Esmeraldas y Manabí, y el segundo se encuentra entre las provincias de Santa Elena, Guayas, el Sur de Manabí y el Sur de Los Ríos, todos ubicados en la Costa del país. En rojo se marcan los municipios que tienen calificaciones altas dentro de un grupo de municipios con calificaciones bajas.

Los municipios que tienen calificaciones similares respecto al manejo técnico de su sitio de disposición final se agrupan. Los municipios agrupados por sus buenas calificaciones son justamente los que tienen relleno sanitario, y los municipios agrupados por su baja calificación son los que tienen botaderos a cielo abierto. Los municipios que no se han agrupado por tener valores disímiles se reflejan sin color en el mapa.

4.3. Análisis de la articulación multinivel a través de las RIG

Para el análisis de la articulación multinivel a través de las RIG se ha visto que en el Ecuador, existen los cuatro criterios propuestos por Hernández (2006), que se detallan en la Tabla 2.2., de la siguiente manera:

- a.** En la Ley y en la normativa secundaria está claramente definido que el MAE ejerce la facultad del control nacional sobre la GIRS. Cumpliendo esa función ha emitido los requisitos y procedimientos que deben cumplir los municipios para control del MAE. Respecto a la facultad de cooperación, la Ley establece que los municipios podrán realizar la gestión de los servicios públicos de forma mancomunada, algo que facilita las RIG horizontales.
- b.** El MAE, creó y dirige el programa estatal denominado PNGIDS, que lidera desde el ejecutivo el cierre de botaderos a cielo abierto en todo el país y es el encargado de encontrar espacios de cooperación y control con los municipios.
- c.** La Ley también establece la existencia de la concurrencia competencial entre el gobierno central y el gobierno municipal enfocada a la facultad de control de la GIRS, y
- d.** Existen convenios de colaboración y asesoría técnica entre el MAE y algunos gobiernos municipales para mejorar la GIRS urbanos y la disposición final de estos.

Sobre los mecanismos de control y cooperación para la medición de la articulación multinivel a través de las RIG, se encontró que, tras el análisis a los 221 municipios que existen en el país, se obtuvieron datos importantes.

Los números obtenidos tienen relevancia cuando se evalúan en función de la eficacia de la gestión pública municipal para la disposición final de los desechos sólidos urbanos. El mancomunamiento (MAN), como indicador de gestión y de articulación, tiene como premisa la cooperación y el relacionamiento horizontal entre municipios. De acuerdo a las cifras, este no es un modelo de gestión generalizado, ya que en el Ecuador poco más de la tercera parte (36%) de todos los municipios participa de algún modelo de mancomunamiento. Escasos municipios con buenas calificaciones participan de él (30%), y al contrario, tiene más presencia entre aquellos que no tienen buenas cifras (52%) respecto sus calificaciones.

En las entrevistas que se realizó a los municipios y al Banco del Estado (BDE), los representantes reconocieron que:

El mancomunamiento no es una decisión fácil, aunque sus beneficios sean importantes y que el Banco de Desarrollo (BDE) los respalde (Entrevistada #3, Coordinadora de la Mancomunidad Centro Norte en entrevista el 30 de abril de 2019).

Al Banco le interesa que los municipios se mancomunen, hay posibilidades de créditos con incentivos internos para ellos. Sin embargo, las experiencias más exitosas de mancomunamiento no son las de desechos sólidos, sino las de agua (Entrevistado #9, Coordinador de GIRS del MAE en entrevista el 21 de marzo de 2019).

Los gobiernos municipales no están dispuestos a compartir decisiones ni a tomar medidas que pongan incómodos a sus ciudadanos aunque la gestión mancomunada sea rentable y no sea un trabajo a pérdida (Entrevistado #5, Gerente de la Empresa Mancomunada de Aseo Integral de Patate y Pelileo en entrevista el 24 de abril de 2019).

En cuanto a mancomunidad no se pretende lograr ningún tipo de mancomunidad ya que los recursos son propios del GAD. Y para estar en mancomunidad se procede a otros métodos de financiamiento, y ahí es el inconveniente porque los otros municipios no se empoderarían del manejo de residuos (Entrevistada #6, Directora de Protección Ambiental del municipio de Montufar en entrevista el 24 de abril de 2019).

La mancomunidad no llega a darse por falta de liderazgo de las autoridades en cada territorio para que influya en sus pobladores, que son ellos mismos los que no quieren. No es un tema de presupuesto por que financiamiento hay, lo que falta es acción e interés político porque las

mancomunidades tienen buenos objetivos (Entrevistado #1, Jefe de la Unidad de Gestión Ambiental del municipio La Concordia en entrevista el 23 de marzo de 2019).

Este es el caso de los 20 municipios que forman parte de la Mancomunidad Mundo Verde o Sumak Kawsay⁶⁴ ubicada en la cuenca del río Guayas, que están mancomunados desde el año 2014 y demuestran que el mancomunamiento no es un factor que los haga más eficaces. Pues todos los municipios que la conforman tienen botadero a cielo abierto.

Respecto a la suscripción de convenios con el MAE como indicador de articulación (CMAE), se puede encontrar que más de la mitad de todos los municipios en el país 63% han suscrito convenios de cooperación con el MAE. De los municipios agrupados con calificaciones altas el 38% han suscrito convenios, mientras que de los municipios agrupados con bajas calificaciones han suscrito el 77%. Esto demuestra que la suscripción de convenios no incide en la eficacia de los municipios.

En las entrevistas realizadas a los municipios se ha podido conocer que:

El Ministerio del Ambiente mismo se salta los protocolos siendo el ente de control, cosa que no hace, se nota que no hace su trabajo, que no saben o no han querido. Y ellos mismos, teniendo un convenio de cooperación técnica van y le ponen multa al municipio y quieren que las autoridades actuales asuman responsabilidades ajenas (Entrevistado #2, Jefe de la Unidad de Gestión Ambiental del municipio de Zamora en entrevista el 25 de marzo de 2019).

Con el MAE hubo un convenio que sí ayudó, pero no ha sido permanente por que articulación no es tanto, por el cumplimiento de las normas podría decirse que estamos más en contacto (Entrevistado #5, Gerente de la Empresa Mancomunada de Aseo Integral de Patate y Pelileo en entrevista el 24 de abril de 2019).

Respecto a la regularización ambiental del cierre técnico de botaderos (RACB), celda emergente (RACE) y la GIRS (RAGIRS), se evidencia que este último es un indicador de articulación multinivel y de gestión pública que hace tangible la eficacia.

⁶⁴ Municipios miembros de la Mancomunidad Mundo Verde: Balzar, El Empalme, Alfredo Baquerizo Moreno (Juján), Palestina, Echeandía, Caluma, Las Naves, Babahoyo, Quevedo, Ventanas, Vinces, Buena Fe, San Francisco de Pueblo Viejo, Montalvo, Palenque, Urdaneta, Baba, Mocache, Valencia y Quinsaloma.

De acuerdo a la entrevista realizada al MAE:

El cierre técnico de botaderos, celda emergente y la GIRS pueden existir simultáneamente, combinados principalmente entre cierre técnico de botadero y celda emergente, la celda emergente y relleno sanitario, y el caso ideal que es botadero a cielo abierto y relleno sanitario (Entrevistado #8, Consultor de la Gerencia de División de Crédito del Banco de Desarrollo del Ecuador – BDE en entrevista el 18 de marzo de 2019).

Esta influencia sobre la eficacia de la gestión pública municipal se hace visible en el alto porcentaje de municipios (85%) que cumplen con este indicador de regularizaciones y tienen las mejores calificaciones. Lo que contrasta con el porcentaje bajo (52%) de cumplimiento de este indicador que tienen los municipios con calificaciones bajas. Esto también es apreciable en los Gráficos 4.3., y 4.4., del análisis de componentes principales, que refleja que la GIRS es el indicador que más diferencia marca entre municipios con buena o mala gestión municipal de la disposición final de los desechos sólidos urbanos.

La presentación del Plan de Gestión Integral (PGI) y la Declaración Anual del PGI (DAPGI) son mecanismos de articulación que permiten que el gobierno central monitoree y realice evaluaciones anuales de la GIRS, incluida la disposición final. Al año 2018, poco más de la tercera parte (37%) de los municipios obtuvo su PGI aprobado por el MAE, así como su declaración anual (32%). Esto indica que los dos indicadores mencionados se han implementado con resultados poco satisfactorios en todo el país, sin embargo, se cumplen muy bien entre los municipios que más altas calificaciones tienen (63%), mientras que el porcentaje de cumplimiento entre los municipios de bajas calificaciones es menor (41%).

En la entrevista realizada al MAE se reconoció que:

El establecimiento de la obligación de realizar reportes de información anual y realizar la declaración anual del PGI son obligaciones que deben cumplir los municipios y que permiten al MAE estar pendientes de que se cumplan los tiempos de sus cronogramas anuales y de generar mecanismos para el levantamiento de información relevante, aunque esa información no sea completa ni 100% real (Entrevistado #9, Coordinador de GIRS del MAE en entrevista el 21 de marzo de 2019).

El indicador de reporte de indicadores (REIND), al 2018 lo cumple menos de la mitad (30%) de los municipios del país. De aquellos que mejores calificaciones tienen lo cumplen el 58%, y de aquellos que tienen bajas calificaciones lo cumplen el 20%. Esto refleja que este indicador no marca una diferencia, lo cual se ratifica en los Gráficos 4.3., y 4.4.

Desde el 2010 hasta el 2018, más de la mitad (58%) de todos los municipios del país obtuvieron créditos del BDE para mejorar la GIRS marcado por el indicador (BDE). El 73% de los municipios con buenas calificaciones han obtenido créditos con el BDE, mientras que aquellos con malas calificaciones han obtenido el 52%.

Algunos municipios entrevistados afirmaron que:

La relación con el Banco del Estado si es buena, pero igualmente ellos tienen su peso político y exigencia técnica, pero si ha sido buena (Entrevistado #1, Jefe de la Unidad de Gestión Ambiental del municipio La Concordia en entrevista el 23 de marzo de 2019).

Con el Banco del Estado no hay inconveniente de conseguir los fondos, siempre que se cumplan las condiciones técnicas que ellos piden para los proyectos. Lo que se demora son los procesos burocráticos, lo que va a depender mucho de la coyuntura, y si no está alineado a los intereses del gobierno (Entrevistado #4, Ex Jefe de Gestión Ambiental del municipio de Salcedo en entrevista el 23 de marzo de 2019).

4.4. Resumen

Se puede resumir que, en función de lo indicado en el Gráfico 4.6., en la región Sierra, los municipios que tienen relleno sanitario y están agrupados por tener buenas calificaciones, marcados en color rosa son 24: Tulcán, Montúfar, Bolívar (Carchi), Espejo, Mira, San Pedro de Huaca, Otavalo, Ibarra, San Miguel de Urququí, Antonio Ante, Cotacachi, Pimampiro, Quito, Rumiñahui, Pedro Moncayo, Santiago de Píllaro, Gualaceo, Nabón, Santa Isabel, Sigsig, Girón, San Fernando y Chordeleg.

Los municipios en la Amazonía que tienen relleno sanitario y están agrupados por tener buenas calificaciones, marcados en color rosa son 13: Lago Agrio, Gonzalo Pizarro, Putumayo, Cascales, Carlos Julio Arosemena Tola, Pastaza (Puyo), Santa Clara, Gualaquiza, Yantzaza, Nangaritzza, Yacuambí, Centinela del Cóndor y Paquisha.

En la costa, aun sin tener relleno sanitario Montecristi es el único municipio que tiene excelentes calificaciones y se marca en color rosa.

Los municipios marcados en azul, y que tienen calificaciones bajas junto a un grupos de municipios con calificaciones altas son 11: Shushufindi, Sucumbíos, Cayambe, Archidona, El Chaco, Baños de Agua Santa, Latacunga, Zamora, El Pangui y Palanda.

Los municipios que marcados en color rojo, que tienen bajas calificaciones en la región Sierra son 2: Pangua y Chunchi.

Los municipios de la región Costa que tienen calificaciones altas en un grupo de calificaciones bajas, marcados en color rojo son 15: Río Verde, Chone, Jipijapa, Bolívar (Manabí), Olmedo (Manabí), Guayaquil, Milagro, Daule, Samborondón, El Empalme, El Triunfo, Babahoyo, Quevedo, Mocache y Quinsaloma.

Los municipios marcados en color celeste, y que están agrupados por tener calificaciones bajas son 44: Esmeraldas, Quinindé, Atacames, Muisne, Colta, Pallatanga, Cumandá, Pedernales, Paján, Durán, Balzar, Salitre, San Jacinto Yaguachi, Naranjal, Lomas de Sargentillo, Simón Bolívar, Alfredo Baquerizo Moreno (Jujan), Gral. Villamil Playas, Nobol, Naranjito, Colimes, Palestina, Santa Lucia, Pedro Carbo, Isidro Ayora, Crnl. Marcelino Maridueña, Santa Elena, La Libertad, Salinas, Guaranda, Chillanes, San José De Chimbo, San Miguel de Bolívar, Echeandía, Caluma, Las Naves, Ventanas, Vincas, San Francisco de Pueblo Viejo, Montalvo, Palenque, Urdaneta, Baba y La Troncal.

Conclusiones

Los hallazgos empíricos de la presente investigación se exponen de acuerdo a la discusión teórica planteada, y los aportes realizados al estudio de la gestión pública y la articulación multinivel a través de las RIG.

El objetivo de este estudio ha sido explicar si puede atribuirse la ineficacia en la gestión pública para la disposición final de los desechos sólidos a la falta de articulación entre los niveles de gobierno involucrados.

La provisión del servicio público de manejo de desechos sólidos es una actividad cuya responsabilidad pertenece de manera inamovible a los municipios, pero que sin embargo concentra intereses de otros niveles de gobierno y actores de la sociedad. Estas relaciones entre diferentes niveles de gobierno han hecho evidente una crisis de gobernanza que va más allá de las prácticas informales como el clientelismo y el populismo político, y se centra en la incapacidad de la gestión pública para tomar decisiones sensatas, coordinadas y coherentes para que los servicios públicos cumplan con estándares de calidad y lleguen a todos los ciudadanos. Calidad que está relacionada con reformar y corregir los defectos de antaño (Aguilar 2006, 47), algo que en el Ecuador respecto al manejo de los desechos sólidos se está haciendo lentamente y a largo plazo.

El primer hallazgo del presente estudio ha sido encontrar que la gestión pública municipal sobre la disposición final de los desechos sólidos tiene dos dimensiones: la primera es el componente físico que está relacionado con el manejo técnico de los desechos y la segunda son las estrategias de gobierno que están relacionadas con la capacidad de gobierno de los municipios. En el Ecuador, el componente físico de la gestión pública municipal tiene un desempeño bajo de acuerdo a los criterios establecidos por ONU-HABITAT (Wilson et al. 2013). Se encontró que en el país, al año 2018 el tratamiento y eliminación controlada de los desechos sólidos se presenta en tres grupos de municipios, los que tienen una buena gestión (35%), regular gestión (25%) y mala gestión (41%), que demuestra que en el país la mala gestión de los desechos sólidos predomina. El análisis realizado a la gestión pública municipal demuestra que, de acuerdo a los indicadores de medición utilizados para la disposición final de los desechos sólidos, el Ecuador ésta está por debajo de la mitad de la medida ideal.

Este mal desempeño de la gestión pública municipal sobre la disposición final de los desechos sólidos da una primera muestra de los motivos por los que en el Ecuador no se ha logrado cerrar el 100% de los botaderos a cielo abierto, es decir, no se ha logrado la eficacia.

Aunque el gobierno central usando su dirección jerárquica trazó el objetivo de cerrar los botaderos a cielo abierto e indujo a los municipios a cooperar y actuar de una manera deseada, al 2018 esta meta alcanzó un porcentaje de cumplimiento del 51%. No obstante, se pudo observar un resultado alentador desde el 2010 al 2018, el porcentaje de municipios que mejoraron su disposición final fue del 23%. Lo que significa que, aunque el objetivo no se cumplió y la administración pública no logró ser eficaz, si existe una mejora que ha sido progresiva en los 8 años estudiados.

En el análisis espacial realizado se pudo encontrar también que los municipios con las calificaciones más altas y con las calificaciones más bajas respecto a su disposición final tienden a agruparse espacialmente. Lo que demuestra que en el país hay grupos de municipios en zonas como la Sierra Norte y en la cuenca del Río Guayas, con tendencias bien marcadas a tener una buena y o una mala disposición final de los desechos sólidos urbanos respectivamente. Los motivos por los cuales se da este fenómeno podrían deberse a factores tan variados como las relaciones de vecindad basadas en la afinidad política, en sus condiciones y capacidades recaudadoras, en una sana rivalidad entre municipios, en las características geofísicas favorables o adversas, y demás. Para conocer con exactitud los porqués de la tendencia de los municipios a agruparse es necesario hacer un análisis de otros factores de la gestión pública que escapan al alcance de la presente investigación.

Sin embargo, es posible concluir categóricamente que los municipios agrupados que tienen buenas calificaciones son justamente los que tienen relleno sanitario. Las cifras también demuestran que mientras mejor es la calificación en el cumplimiento de los indicadores de articulación, mejor es la gestión pública para la disposición final de sus desechos sólidos urbanos. Y con esto se confirma la hipótesis planteada en la presente investigación que argumenta que existe una relación entre la articulación multinivel (variable independiente) y la eficacia de la gestión pública (variable dependiente) que se refleja en el cierre de botaderos a cielo abierto. Por cuanto los datos demuestran que los municipios que han cerrado su botadero a cielo abierto son los que mejor articulados están.

Es importante precisar que dentro de los indicadores utilizados se encontró que las regularizaciones ambientales y el mancomunamiento pueden ser utilizados simultáneamente para medir la gestión pública municipal y la articulación multinivel. Respecto a la articulación multinivel hay unos indicadores que demostraron contribuir más para que los municipios alcancen la eficacia de la gestión pública para la disposición final de los desechos sólidos urbanos. Por ejemplo, los municipios que tienen buena calificación cumplen en un 85% los indicadores de regularización ambiental del cierre técnico de botaderos, celda emergente y la GIRS, en relación al 52% de los municipios que tienen calificaciones bajas. Los buenos municipios cumplen en un 63% el indicador del PGI y de la declaración anual del PGI en relación al 41% de los municipios con bajas calificaciones. Los buenos municipios cumplen en el 58% el indicador de cumplimiento del reporte de indicadores, en relación al 20% de los municipios con bajas calificaciones.

Hay dos indicadores de articulación sobre los que se había puesto mayores expectativas y que por su naturaleza prometían afectar positivamente a la eficacia de la disposición final de los desechos sólidos urbanos. El primero es el mancomunamiento que tiene como premisa la cooperación y el relacionamiento horizontal entre municipios y el segundo es la suscripción de convenios con el MAE que cumple con la función de abrir espacios de cooperación y asistencia técnica entre el nivel de gobierno central y los gobiernos municipales. De acuerdo a las cifras obtenidas, estos dos indicadores demuestran no contribuir a la eficacia de la gestión pública municipal sobre la disposición final de los desechos sólidos urbanos, debido a que los municipios que tienen buenas calificaciones sólo cumplen el mancomunamiento en un 36%, mientras que los municipios que tienen malas calificaciones lo cumplen en un 52%. Los convenios con el MAE, lo cumplen en un 38% los municipios con buenas calificaciones, mientras que los municipios con mala calificación lo cumplen en un 77%.

Se ha encontrado también que el indicador de articulación multinivel de acceso al capital de inversión tiene más relevancia de la que se pensaba originalmente, debido a que desde el 2010 al 2018 el 58% de los municipios que tienen buenas calificaciones ha accedido a créditos del BDE, lo que demuestra que este tipo de articulación es importante, afecta positivamente a la eficacia y tiene potencial para explicar otros fenómenos dentro de la gestión pública municipal.

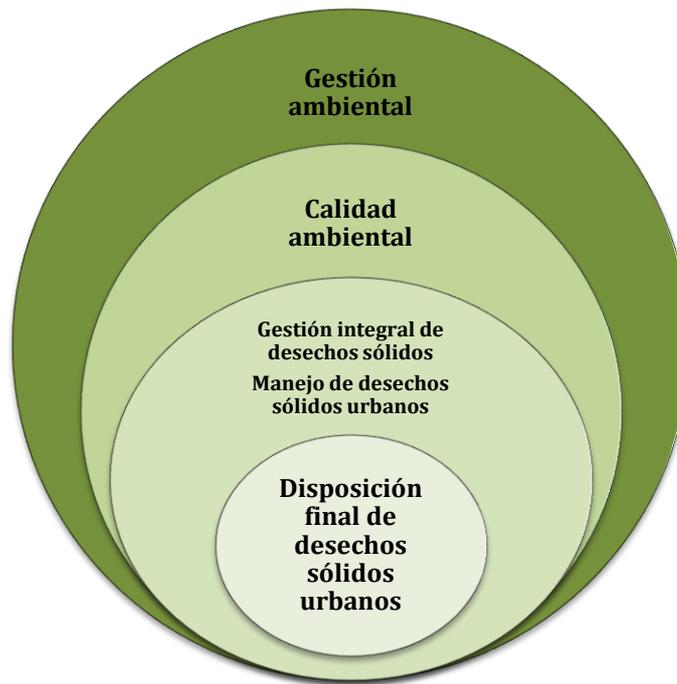
Otro factor que afecta a la eficacia de la gestión pública municipal sobre la disposición final

de los desechos sólidos urbanos es la forma en la que está asignada la competencia y las responsabilidades sobre el manejo de los desechos sólidos en el Ecuador. Se ha encontrado un traspaso antitécnico de funciones desde el gobierno central a los municipios, dispersión de atribuciones y facultades, falta de claridad en las responsabilidades, y regulaciones débiles cuyo cumplimiento es difícil de exigir. Lo cual, de acuerdo a Antúnez (2003), Bulkeley (2007) y Acurio (1997) sumado a la insuficiencia de recursos financieros complica la toma de decisiones e impide a los municipios alcanzar sus objetivos y por lo tanto ser eficaces (Antúnez & Galilea 2003; Bulkeley & Watson 2007; Acurio et al. 1997). Perjudica al desarrollo de la descentralización y se manifiesta en una injustificada desconfianza hacia los regímenes locales y hace que la tutela estatal judicial y administrativa sobre el ambiente sea menos efectiva (Elizalde 2010, 28).

La competencia y las responsabilidades sobre el manejo de los desechos sólidos no están claramente diferenciadas de aquellas que corresponden a la competencia de gestión ambiental. En el presente estudio se realizó un análisis de lo que es la gestión ambiental, la calidad ambiental, el manejo de los desechos sólidos urbanos y la GIRS y cómo están vinculados entre sí, descubriendo que a los conceptos de manejo y de gestión de los desechos en ocasiones se los toma como sinónimos y en otros casos como dos cosas totalmente diferentes; y que a la gestión ambiental y a la gestión integral de desechos sólidos no se las sabe comprender ni diferenciar. Esta falta de comprensión ha sido transferida de manera indistinta a los cuerpos normativos y se refleja en contradicciones y falacias casi imposibles de resolver, redundando en problemas para la gestión local de los municipios como gestores de este servicio público básico.

Para entender el alcance de todos esos conceptos, ha sido necesario descifrar dentro del ordenamiento jurídico cómo se estructura el régimen competencial, lo que ha permitido inferir cómo se estructura todo el sistema legal y normativo alrededor del manejo de los desechos sólidos dentro de toda la dispersión existente en el país, como se puede ver en el Gráfico 5.1.

Gráfico 5 1. Componentes de la competencia de gestión ambiental, respecto a la disposición final de los desechos sólidos urbanos



Fuente: Trabajo investigativo

El Gráfico 5.1., muestra que la gestión ambiental está concebida en el ordenamiento jurídico ecuatoriano como el continente, dentro de sí está la calidad ambiental que a su vez contiene a la GIRS y al manejo de los desechos sólidos urbanos, y que la disposición final es parte de estos dos últimos. La CRE y el COOTAD establecen que la gestión ambiental es una competencia exclusiva únicamente de los niveles de gobierno central y provincial, lo que significa que de acuerdo a esta delimitación los municipios no deberían encargarse del manejo de los desechos sólidos urbanos.

Esta interpretación se debe a que la forma en la que está establecida la competencia en estos dos cuerpos normativos es inexacta. Esta inexactitud, tiene su origen en que en el imaginario de la administración pública a la competencia de gestión ambiental se la asocia únicamente con el otorgamiento de permisos y licencias ambientales y su correspondiente control, lo cual es reproducido por los cuerpos legales citados. Esto significa que quizá, el constituyente y el legislador, olvidaron que la gestión ambiental es un concepto sumamente amplio que abarca varios y extensos temas técnicos ambientales, y todos los temas de gestión administrativa para el cuidado del ambiente, que no deberían estar abordados y resumidos de la manera en la que lo están.

El propio MAE y otras entidades públicas han repetido el error en sus actos normativos y administrativos. Para tratar de dar un sentido a la confusión alrededor de lo que se entiende por gestión ambiental se creó el SNDGA para que fuera el ente articulador de la gestión ambiental pero únicamente entre las autoridades que tengan competencias ambientales; lo que deja fuera a los municipios por que legalmente y en sentido estricto no tienen la competencia de gestión ambiental. Todo esto sin que en ningún instrumento jurídico se explique con claridad cuáles serían esas competencias ambientales y cuál es la diferencia con la competencia de gestión ambiental.

La falta de claridad sobre lo que significa y comprende la gestión ambiental ha afectado y afecta de manera directa a las actividades ambientales que realizan los municipios, lo que se entiende por el manejo de los desechos sólidos urbanos y lo que se entiende por GIRS. Siendo el conocimiento y comprensión de sus definiciones y diferencias un aspecto trascendental para su correcta delimitación y asignación de responsabilidades.

La poca claridad que existe en el ordenamiento jurídico radica en que: i. Al gobierno central y al gobierno provincial les corresponde la gestión ambiental, excluyendo de plano a otros niveles de gobierno, ii. El manejo de los desechos sólidos y la facultad descentralizada de control local corresponde a los municipios, y iii. Al gobierno central le corresponde las facultades de rectoría y control de la GIRS a nivel nacional. Esa exclusión de otros niveles de gobierno sin mayores detalles, hace que existan omisiones en torno al mundo de los desechos sólidos urbanos, y se tenga que trabajar con disposiciones legales y normativas incompletas. Justamente, es esta falta de claridad la que hace que las actividades de coordinación sean más difíciles pero que sean aún más necesarias.

De esto se puede concluir, tal cual lo afirma Aguilar 2006, que la sola existencia de poderes, facultades y atribuciones no garantiza el éxito de un gobierno ya que lo trascendental es hacer uso de ellas y que se hagan tangibles en acciones. Esto ocurre con el manejo de los desechos sólidos urbanos, la competencia tal cual está establecida por sí misma no puede garantizar la eficacia de la gestión pública, porque la asignación de responsabilidades no está hecha correctamente. Jordana (2001) y Saunders (1995) reconocen que detrás de la delimitación de las competencias y responsabilidades hay serias dificultades que dependen del sistema político (Jordana 2001; Saunders 1995). Lo cual ocurre en el Ecuador, ya que la forma en la que se ejecuta esta competencia en el territorio, es reflejo del contenido del marco normativo creado

en contextos políticos en los cuales el manejo y la GIRS no han sido un aspecto importante del cuidado ambiental. Las carencias y problemas estructurales de la gestión pública afectan a la calidad de los servicios públicos, destacando entre estos al manejo de desechos sólidos urbanos que padece de ineficacia e ineficiencia.

Aunque la eficacia es un valor intrínseco de la administración pública que dentro de sus misiones está la de asegurar la satisfacción de las necesidades de la colectividad. La eficacia también presupone la existencia de unos objetivos bien planteados. Sin embargo, en el Ecuador respecto al manejo de los desechos sólidos, pasa exactamente lo que Parejo (1995) explica, que en la administración pública el escenario político tiene preeminencia sobre el escenario administrativo, lo que se traduce en que los objetivos se plantean desde el ámbito político y después de establecidos se evalúa si con los medios de los que se dispone se podrá ser eficiente (Parejo 1995). Eso pasó con el objetivo de cerrar el 100% de los botaderos a cielo abierto en el país, al momento de establecerlo no se consideró que ni el gobierno central ni todos los municipios cuentan con las técnicas y recursos suficientes para que su estructura les permita ser eficaces y beneficiar a la comunidad.

De acuerdo al análisis realizado en el presente estudio, no se alcanzó la eficacia a nivel nacional porque aunque existen mecanismos de articulación, su sola implementación y cumplimiento es insuficiente si no hay mecanismos de control y seguimiento permanentes por parte del ente rector que es el MAE. Esto debido a que el manejo de los desechos sólidos urbanos implica la prestación de un servicio público básico cuyo control técnico es obligación del gobierno central. Direccionado a garantizar derechos constitucionales a los ciudadanos, como son la calidad de vida, salud pública, ambiente sano, vivienda adecuada; así como el cumplimiento de instrumentos internacionales de derechos humanos, medio ambiente y hábitat. Que el gobierno central realice un estricto control del cumplimiento de la normativa técnica sobre servicios públicos no debería coartar la libertad o autonomía de los municipios para adoptar los modelos de gestión y prestación de servicios que más se adecúen a sus capacidades. A pesar de eso, los resultados de la presente investigación confirman lo que Yacelga (2008) ya advirtió, que la falta de control del gobierno central sobre las competencias que ejercen los municipios es un problema permanente en el país (Yacelga 2008).

Algo que también contribuyó a que no se lograra la eficacia de la gestión pública ha sido la falta de capacidades inter institucionales para verificar y utilizar la información que generan y

reportan los municipios para diagnosticar a tiempo las dificultades y darles soluciones que contribuirían al cierre de los botaderos a cielo abierto. Esto demuestra que la existencia de mecanismos de recopilación de información no hace la diferencia si no se controla a los municipios que no la reportan, pero sobre todo si esa información no se comprueba, contrasta, y utiliza técnica y oportunamente para tomar decisiones y cumplir objetivos.

Para poder llegar a las conclusiones citadas y saber cómo la articulación multinivel a través de las RIG influye sobre la gestión pública municipal para la disposición final de los desechos sólidos, ha sido necesario comprender que estas están enfocadas en solucionar problemas sobre los que existe una responsabilidad simultánea. Se ha visto que predominan las RIG jerárquicas o verticales desde arriba hacia abajo y no viceversa, en donde el gobierno central acumula poder y toma las decisiones que el gobierno inferior deberá obedecer, cumpliéndose así lo que Wright (1997) reconoce como autoridad dominante o inclusiva. También hay relaciones horizontales, representadas por las mancomunidades entre municipios que demostraron no ser un factor trascendental para que la gestión pública sea más eficaz (Wright 1997).

Se ha encontrado también que, a pesar de que si existen mecanismos poderosos y formalmente establecidos dentro del ordenamiento jurídico, el sistema de articulación a través de las RIG en el Ecuador es incipiente por que responde a la calidad y evolución de la descentralización que hay en el país, y respecto al manejo de los desechos sólidos es insuficiente. Los niveles de descentralización en el país no son profundos ya que la autonomía política de los gobiernos autónomos está limitada en la potestad legislativa que implica que su ordenamiento normativo local está supeditado a las normas nacionales. Lo que de alguna manera ha dificultado a los municipios tener mecanismos más apropiados a su realidad, tomar decisiones más autónomas y ser verdaderos centros de decisión. La forma de autonomía que hay en el Ecuador no permite a los municipios dejar de ser dependientes de las políticas que emite el gobierno central y de las asignaciones presupuestarias, tomar decisiones libres y adecuadas a sus necesidades, siendo responsables, flexibles y competitivos en este ámbito.

De esta manera se realiza un aporte al estudio de la gobernanza respecto al manejo de los desechos sólidos en el Ecuador, a través de las capacidades directivas y las capacidades gubernativas de los gobiernos central y municipal, que ha permitido demostrar una falta de aptitud y éxito para relacionarse entre sí, coordinar y lograr resultados. Se ha evidenciado que

para gobernar, la calidad directiva de un gobierno es más importante que la cantidad de instrumentos gubernativos, y que aquellas facultades, poderes e instrumentos que no son productivos deben reverse (Aguilar 2006). Así mismo, se ha encontrado que en torno al manejo de los desechos sólidos urbanos no existe una verdadera cesión de autoridad política a favor de los municipios porque las reglas de juego siguen siendo las mismas burocráticas y jerárquicas de antaño, el gobierno central manda y el municipio obedece lo que lo hace dependiente del gobierno superior.

El presente estudio sobre la gestión pública y las relaciones intergubernamentales (RIG) aporta una visión clara de que las relaciones entre niveles de gobierno en el país son excesivamente verticales. Lo que se ratifica en la forma jerárquica en la que está establecida la competencia sobre el manejo de los desechos sólidos en el ordenamiento jurídico, y en el excesivo protagonismo que tiene el gobierno central en la emisión de políticas y lineamientos para la GIRS en el país. Se confirma también cuando los municipios como niveles inferiores de gobierno demuestran depender casi absolutamente de lo que el gobierno central decida y ordene. Subordinación que explica también que el modelo de descentralización que rige en el país impide a los municipios ser flexibles y competitivos en el servicio público de manejo de los desechos sólidos urbanos.

Las carencias de la disposición final de los desechos sólidos urbanos siempre se han visto como un síntoma de la pobreza, cuando en realidad, de acuerdo a los resultados obtenidos, son un síntoma de un mal gobierno y de la incapacidad gubernativa de coordinar y articular a una sociedad cada vez más demandante. El problema va más allá de la carencia de infraestructura, lo cual es parcialmente cierto, las soluciones superan los aspectos técnicos convirtiéndose en una cuestión política y de gobernanza, porque de todas formas las soluciones técnicas pasan por los filtros políticos. Lo cual ocurre en el Ecuador, así como ocurre en muchos países vecinos de acuerdo a Abarca (2012), si hay voluntad política, las buenas decisiones tienen más oportunidades de ocurrir (Abarca et al. 2012).

Finalmente, la forma en la que la gobernanza sobre el manejo de los desechos sólidos se manifiesta en el Ecuador deja prever una total desconfianza por la capacidad de gobierno de los municipios. Por eso la articulación multinivel a través de las RIG debería adoptarse como una política pública de obligatorio cumplimiento para tener una gestión pública municipal más eficiente y eficaz. Todo esto apelando a la autonomía administrativa y financiera de los

municipios para adoptar modelos de gestión y prestación de servicios más flexibles y competitivos; al ejercicio concurrente de una competencia que requiere que el gobierno central ejerza un estricto control sobre la aplicación de la normativa técnica específica; y a la responsabilidad simultánea de los niveles de gobierno sobre el establecimiento de objetivos nacionales, la planificación y el diseño de la política nacional sobre los desechos sólidos urbanos.

Anexo 1.**Contactos entrevistados**

Nº	Municipio / Organización	Región Natural	Tamaño BID	Opera	Unidad	Código de entrevistado	Fecha entrevista
1	La Concordia	Costa	Mediano	Botadero	Unidad de Gestión Ambiental (UGA)	Entrevistado #1	23/04/2019
2	Zamora	Oriente	Pequeño	Botadero	Unidad de Gestión Ambiental (UGA)	Entrevistado #2	25/04/2019
3	Junín, Tosagua y Bolívar (M)	Costa	Pequeños	Celda	Coordinación de la Mancomunidad Centro Norte	Entrevistado #3	30/04/2019
4	Salcedo	Sierra	Mediano	Relleno	Jefatura de Gestión Ambiental (JGA)	Entrevistado #4	23/04/2019
5	Pelileo y Patate	Sierra	Medianos	Relleno	Empresa Mancomunada de Aseo Integral de Patate y Pelileo	Entrevistado #5	24/04/2019
6	Montúfar	Sierra	Pequeño	Relleno	Dirección de Protección Ambiental (DPA)	Entrevistado #6	24/04/2019
7	Quito	Sierra	Especial	Relleno	Gerencia de Operaciones Empresa Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos (EMGIRS-EP)	Entrevistado #7	24/09/2019
8	Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE)	-	-	-	Gerencia de División de Crédito	Entrevistado #8	18/03/2019
9	Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE)	-	-	-	Coordinador de GIRS	Entrevistado #9	21/03/2019
10	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)	-	-	-	Dirección de Articulación Territorial	Entrevistado #10	28/03/2019

Fuente: Trabajo investigativo

Anexo metodológico



Fuente: Trabajo investigativo

Abreviaciones

AAN	Autoridad Ambiental Nacional
AP	Administración pública
BDE	Banco de Desarrollo del Ecuador
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CODA	Código Orgánico del Ambiente
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización
CRE	Constitución de la República del Ecuador
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GIRS	Gestión Integral de Residuos Sólidos
GMN	Gobernanza multinivel
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
NGP	Nueva Gestión Pública
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PGI	Plan de Gestión Integral
PNGIDS	Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RIG	Relaciones intergubernamentales
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNDGA	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental
SUMA	Sistema Único de Manejo Ambiental
TULSMA	Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente

Lista de referencias

- (NU), Naciones Unidas. 2015. *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Ginebra.
<https://undocs.org/es/A/RES/70/1>.
- Abarca, Lilliana; Maas, Ger & Hogland, William. 2012. «Solid waste management challenges for cities in developing countries». *Waste Management* 33 (1): 220–232.
 doi:10.1016/j.wasman.2012.09.008. <http://dx.doi.org/10.1016/j.wasman.2012.09.008>.
- Acurio, Guido et al. 1997. *Diagnostico de la situación del menjo de residuos sólidos municipales en America Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Panamericana. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
 doi:10.2139/ssrn.474602.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=823485>.
- Aghón, Gabriel & Cortés, Patricia. 1998. «Descentralización y gobiernos municipales en América Latina» in . *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: Propuestas para la gestión Urbana*, 69–105. Santiago de Chile: CEPAL.
- Agranoff, Robert. 1993. «Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías». *Política Sociedad* 13: 87–105.
<https://core.ac.uk/download/pdf/38819534.pdf>.
- Aguilar, Luis. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. Primera. México: Fondo de Cultura Económica.
- . 2007. «El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza». Santo Domingo.
<https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/283571/course/section/30002/clase4G.pdf>.
- Anschütz, Justine; IJgosse, Jeroen & Scheinberg, Anne. 2004. *Putting Integrated Sustainable Waste Management into Practice -Using the ISWM Assessment Methodology*.
- Antúnez, Ivonne & Galilea, Sergio. 2003. *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas*. CEPAL (Arg.). *Serie Medio ambiente y desarrollo*. Libk. 69. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Arandia, Iván. 2002. «Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia». *Reflexión Política* 8: 6–24.
<http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/DescentralizaciónRecursosEconomicos/Bolivia/decentralisacionBolivia.pdf>.
- Asase, Mizpah et al. 2009. «Comparison of municipal solid waste management systems in Canada and Ghana: A case study of the cities of London, Ontario, and Kumasi, Ghana».

- Waste Management* 29 (10): 2779–2786. doi:10.1016/j.wasman.2009.06.019.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.wasman.2009.06.019>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2003. «Modernización del Estado. Documento de estrategia». Libk. 11. Washington.
- Barzelay, Michael. 2003. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. Primera. México: Fondo de Cultura Económica.
- Benarche, Gerardo. 2015. «La gestión de los residuos sólidos: un reto para los gobiernos locales». *Sociedad y Ambiente* 1 (7): 72–98.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=455744912004>.
- Bonnefoy, Juan & Armijo, Marianela. 2005. *Indicadores de desempeño en el sector público*. CEPAL-ILPES (Arg.). *Serie Manuales*. Libk. 45. Santiago de Chile: Naciones Unidas. doi:10.1063/1.4885082.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf.
- Bulkeley, Harriet & Watson, Matt. 2007. «Modes of governing municipal waste». *Environment and Planning A* 39: 2733–2753. doi:DOI:10.1068/a38269.
- Burnley, Stephen J. 2007. «A review of municipal solid waste composition in the United Kingdom». *Waste Management* 27 (10): 1274–1285.
 doi:10.1016/j.wasman.2006.06.018.
- Cabrero, Enrique. 2008. «La innovación local en América Latina. Los avances y los retos» in *Innovación local en América Latina*, 18–35. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Cabrero, Enrique & Nava, Gabriela. 1999. «Gerencia publica municipal marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales» in Porrúa, Miguel Ángel (arg.). *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, 19–90. Primera. México: Centro de Investigación y Doscencia Económicas (CIDE).
- Castillo, Marcelo. 2003. «Evaluación Regional de los Servicios de Manejo de Residuos Sólidos Municipales. Informe Analítico de Ecuador. Evaluación 2002». Quito. doi:uiiiitoo. <http://www.bvsde.paho.org/residuossolidos/evaluacion/e/glosario.html>.
- Cazco, Robert. 2016. «Elementos jurídicos para estructurar la defensoría de la naturaleza en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental en el Ecuador». Universidad Andina Simón Bolívar.
- Chung, Shan Shan & Lo, Carlos. 2008. «Local waste management constraints and waste administrators in China». *Waste Management* 28 (2): 272–281.
 doi:10.1016/j.wasman.2006.11.013. www.elsevier.com/locate/wasman.

- Cohen, John & Peterson, Stephen. 1997. «Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance». *Development Discussion Paper* 582: 39.
<https://pdfs.semanticscholar.org/6668/8ea676a8cc2fd417f7c6dee17f81b592d510.pdf>.
- Corrales, María. 2002. *Gobernabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina. Reforma y Democracia*. Caracas: South American Technical Advisory Committee - Global Water Partnership (SAMTAC-GWP).
- Davoudi, Simin. 2005. «The challenge of governance in regional waste planning». *Environment and Planning C: Government and Policy* 23: 493–517.
 doi:DOI:10.1068/c42m.
- Domínguez, Judith. 2010. «El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz». *Gestión y política pública* 19 (2): 311–350. doi: Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13315977004> Cómo. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-10792010000200004&lng=es&nrm=iso&tlng=es.
- Durand, Mathieu & Metzger, Pascale. 2009. «Gestión de residuos y transferencia de vulnerabilidad en Lima/Callao». *Bulletin de l'Institut français d'études andines* (38 (3)): 623–646. doi:10.4000/bifea.2396. <http://journals.openedition.org/bifea/2396>.
- Echebarría, Koldo. 2004. «Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad Koldo Echebarría 1». *Reforma del Estado de la Administración pública*: 2–5.
- Elizalde, Marco. 2010. «Teoría de la Descentralización en el Ecuador. Apuntes conceptuales sobre la descentralización en la Constitución ecuatoriana de 2008». *Revista Jurídica Online*: 21–75. www.fundaciongertruderyan.org-y.
- García del Castillo, Rodolfo & Gómez, Pavel. 2011. «Servicios públicos en los gobiernos locales: un análisis a través de las encuestas municipales» in . *Los gobiernos municipales al debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, 157–212. Primera. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Gómez, José. 2008. «Gestión de servicios públicos». Programa Administración Pública Territorial. Bogotá.
- HABITAT II. 1996. «Programa Hábitat II». *Segunda Conferencia sobre Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (Hábitat II)*.
<http://habitat.aq.upm.es/aghab/aproghab.html#B>.

- HABITAT III. 2017. «Nueva Agenda Urbana» in Naciones Unidas (arg.), 76. Quito: Naciones Unidas. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>.
- Henry, Rotich K.; Yongsheng, Zhao & Jun, Dong. 2006. «Municipal solid waste management challenges in developing countries - Kenyan case study». *Waste Management* 26 (1): 92–100. doi:10.1016/j.wasman.2005.03.007.
- Hernández, Ana. 2006. «Relaciones intergubernamentales». *Espacios Públicos* 9 (18): 36–53.
- Hood, Christian. 1991. «A public management for all seasons?» *Public Administration* 69: 3–19.
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary. 2004. «Contrasting visions of multi-level governance» in . *Multi-level governance*, 237. Primera. New York: Oxford University Press.
- Hoorweg, Daniel & Bhada-Tata, Perinaz. 2012. «What a Waste. A global review of solid waste management». Washington. www.worldbank.org/urban.
- Ilari, Sergio. 2015. *La coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Jordana, Jacint. 2001. «Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina una perspectiva institucional». I-22UE. Washington. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14572/relaciones-intergubernamentales-y-descentralizacion-en-america-latina-una>.
- . 2002. «Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina casos de Argentina y Bolivia». I-38UE. Washington. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14571/relaciones-intergubernamentales-y-descentralizacion-en-america-latina-casos-de>.
- Kooiman, Jan. 2006. *Governing as governance*. Londres.
- López, Victor. 2008. «Estudio Introductorio. Memoria de la Jornada “Gobernanza, Descentralización y Gestión ambiental en el Ecuador”» in López, Victor (arg.). *Descentralización, Gestión Ambiental y Conservación*, 1–7. Quito: Ecociencia.
- Martínez, Edgar. 2002. «La revolución gerencial en la gestión pública». *Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales* 1 (19) (urtarrilak 1): 17–29. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/23954>.
- Méndez, Jose. 1996. «¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina». *Reforma y Democracia* 6: 16. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/006-julio-1996/0027400.pdf>.
- Ministerio del Ambiente (MAE). 2015. «Programa ‘PNGIDS’ Ecuador». <http://www.ambiente.gob.ec/programa-pngids-ecuador/>.

- Molina, Ana. 2015. «Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador». Universidad Complutense de Madrid.
<https://eprints.ucm.es/34468/1/T36730.pdf>.
- Morata, Francesc. 2002. «Gobernanza multinivel en la Unión Europea». Lisboa.
<https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/2358/0044413.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- . 2011. «Gobernanza multinivel entre democracia y eficacia» in . *Gobernanza Global Multi-Nivel y Multi-Actor: Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*, 33–41. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/7949984/GMN_Zaragoza_2011.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1549328662&Signature=Hmc4EA9VulhpWZDf%2BIFPSDsC1Jc%3D&response-content-disposition=inline%3Bfilename%3DGobernanza_multinivel_ent.
- Moyado, Francisco. 2014. *Gobernanza y calidad en la gestión pública: oportunidades para mejorar el desempeño en la administración pública en México*. Primera. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
<http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/67276.pdf>.
- Naciones Unidas (NU). 1992. *Agenda 21*. Ginebra: Declaración de Río sobre el medio ambiente y desarrollo.
<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm>.
- Natera, Antonio. 2005. «Nuevas estructuras y redes de gobernanza». *Revista mexicana de sociología* 67 (4): 755–791.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032005000400004.
- ODS. 2015. «Objetivo 6. Agua Limpia y Saneamiento». <http://www.un.org/>.
- OGPIDESC. 1988. «Observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales». *Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. https://conf-dts1.unog.ch/1spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte_dchos_ec_soc_cult.html.
- ONU Medio Ambiente. 2018. *Perspectiva de la gestión de residuos en América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina para América Latina y el Caribe (PNUMA)*. Panamá: ONU.
- OPS. 2005. «Informe de la evaluación regional de los servicios de manejo de residuos municipales en América Latina y el Caribe». Washington.

- Osborne, David & Gaebler, Ted. 1994. *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Parejo, Luciano. 1995. *Eficacia y Administración. Tres Estudios*. Ministerio para las Administraciones Públicas (Arg.). *Colección Estudios. Serie Administración General*. Primera. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Parrado, Salvador. 2015. *El análisis de la gestión pública*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Peters, Guy & Pierre, Jon. 2002. «La gobernanza en múltiples niveles: ¿un pacto fáustico?» *Foro Internacional XLII* (169): 429–453.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59916901>.
- PIDESC. 1966. «Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales». *El pacto internacional de derechos civiles y políticos y Naciones Unidas*.
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.
- Prats i Catalá, Joan. 1998. «Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista». *Reforma y Democracia* 11: 25.
<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/011-junio-1998/administracion-publica-y-desarrollo-en-america-latina.-un-enfoque-neoinstitucionalista-1>.
- Rhodes, R.A.W.; Binder, Sarah & Rockman, Bert. 2006. *The Oxford Handbook of political institutions*. Goodin, Robert (Arg.). New York: Oxford University Press.
- Rosanvallon, Pierre. 2009. *La legitimidad democrática*. Culturesfrance (Arg.). Buenos Aires: Manantial.
- Samaniego, José. 2016. «De los ODM a los ODS y la Agenda 2030 en la CEPAL». Santiago de Chile. <http://www.onu.cl/onu/odm-en-chile/>.
- Saunders, Cheryl. 1995. «Constitutional arrangements of federal systems». *Publius: The Journal of Federalism* 52:2: 61–79.
- Scharpf, Fritz. 1999. «Comunidad y autonomía: formulación de políticas en niveles múltiples en la Unión Europea». *Gestión y Política Pública* 8: 169–199.
https://pure.mpg.de/rest/items/item_1235245_1/component/file_1235244/content.
- Seng, Bunrith et al. 2011. «Municipal solid waste management in Phnom Penh, capital city of Cambodia». *Waste Management and Research* 29 (5): 491–500.
doi:10.1177/0734242X10380994. <http://wmr.sagepub.com/content/29/5/491>.
- SENPLADES. 2009. *Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013*. Quito: SENPLADES.
doi:10.1016/S0010-4655(02)00424-1.
- Shekdar, Ashok V. 2009. «Sustainable solid waste management: An integrated approach for

- Asian countries». *Waste Management* 29 (4): 1438–1448.
doi:10.1016/j.wasman.2008.08.025. <http://dx.doi.org/10.1016/j.wasman.2008.08.025>.
- Solíz, María. 2015. «Ecología política y geografía crítica de la basura en el Ecuador». *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* 17: 4–28.
doi:10.17141/letrasverdes.17.2015.1259.
<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/article/view/1259>.
- . 2017. «¿Por qué un ecologismo popular de la basura?» in *Ecología política de la basura. Pensando los residuos desde el Sur*, 319. Quito: Abya Yala.
- Spink, Peter. 2001. «Modernización de la administración pública en América Latina: Evaluación de los recientes cambios en la gerencia de los ministerios y de las agencias reguladoras. Orientaciones metodológicas». Caracas.
<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/stellent/CLAD0040202.pdf>.
- Stoker, Gerry. 1998. «Governance as theory: five propositions». *International Social Science Journal* 50: 17–28. [http://catedras.fsoc.uba.ar/rusailh/Unidad 1/Stoker 2002, Governance as theory, five propositions.pdf](http://catedras.fsoc.uba.ar/rusailh/Unidad%201/Stoker%202002,%20Governance%20as%20theory,%20five%20propositions.pdf).
- Tchobanoglous, George; Theissen, Hilary & Eliassen, Rolf. 1982. *Desechos Sólidos. Principios de ingeniería y administración*. Mérida: CIDIAT Serie Ambiente y Recursos Naturales Renovables AR-16 .
[https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38847496/desechos_libro_editado.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1554610555&Signature=ijBCxeg6COb49FMLUqZMriQ6KGG%3D&response-content-disposition=inline%3B filename%3DMANEJO_ALMACENAMIENTO_Y](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38847496/desechos_libro_editado.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1554610555&Signature=ijBCxeg6COb49FMLUqZMriQ6KGG%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DMANEJO_ALMACENAMIENTO_Y).
- Tello, Pilar et al. 2010. «Informe de la evaluación regional del manejo de residuos sólidos de América Latina y el Caribe». México. doi:IDB-MG-115.
<https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-de-la-evaluación-regional-del-manejo-de-residuos-sólidos-urbanos-en-América-Latina-y-el-Caribe-2010.pdf>.
- Valles, Miguel. 1999. *Técnicas cualitativas de investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Primera. Madrid: Editorial Síntesis S.A.
- Wholey, Joseph & Newcomer, Kathryn. 2010. *Handbook of practical program evaluation*.
- Wilson, David et al. 2013. «Benchmark indicators for integrated & sustainable waste management (ISWM)». *ISWA World Congress - Vienna* (October): 1–16.
- World Health Organization (WHO). 2005. *Sanitation and Hygiene Promotion. Programming Guidance*. Geneva: WHO Press.

https://www.who.int/water_sanitation_health/hygiene/sanhygpromo.pdf.

Wright, Deil. 1978. «Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local». *Revista de estudios políticos* 6: 5–28.

<https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/viewFile/48072/29521>.

———. 1997. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (Arg.). Tercera. México: Fondo de Cultura Económica.

Yacelga, Franklyn. 2008. «Descentralización y autonomía en Ecuador: ¿un proceso inconcluso o inviable?» in . *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España y México.*, 225–242. Primera. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Plaza y Valdés.

Zambada-Martínez, Andrés et al. 2013. «Red de articulación institucional y organizacional para gestionar innovaciones en la región de Los Tuxtlas, Veracruz, México TT - Network for institutional and organizational articulation to manage innovation in the region of Los Tuxtlas, Veracruz, Mexico». *Agricultura, sociedad y desarrollo* 10 (4): 443–458. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722013000400005&lang=es%0Ahttp://www.scielo.org.mx/pdf/asd/v10n4/v10n4a5.pdf.

Zapata, Olga. 2013. «El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel». *Estudios de Derecho LXX* N°156: 323–344. [http://bibliotecadigital.udea.edu.co/dspace/bitstream/10495/2059/1/El estudio de las relaciones entre nivles de gobierno desde las relaciones intergubernamentalesy la gobernanza multinivel.pdf](http://bibliotecadigital.udea.edu.co/dspace/bitstream/10495/2059/1/El%20estudio%20de%20las%20relaciones%20entre%20niveles%20de%20gobierno%20desde%20las%20relaciones%20intergubernamentales%20y%20la%20gobernanza%20multinivel.pdf).

Zavala, Jose. 2009. «Estrategias de nueva gobernanza local en América Latina.» in . *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 1–13. Salvador de Bahía.