

**Universitat de Barcelona**  
**Maestría en Planificación Territorial y Gestión Ambiental**

**Trabajo Final de Maestría**

“Buenas prácticas de participación ciudadana en la gestión ambiental de un gobierno local: El caso de la Municipalidad de Miraflores en Lima, Perú”

**Autor:**

Alberto de Belaunde de Cárdenas

**Tutor:**

Carlos Barriocanal Lozano

Lima, Perú

Octubre de 2016

## INDICE GENERAL

<b>CAPITULO UNO</b> .....	6
<b>Introducción</b> .....	6
<b>1.1 La importancia de los gobiernos locales en la gestión ambiental efectiva</b> .....	6
<b>1.2 La importancia de la participación ciudadana en la gestión ambiental efectiva de los gobiernos locales</b> .....	11
<b>1.3 La Municipalidad de Miraflores como ejemplo peruano de gestión ambiental efectiva. La importancia de estudiar sus buenas prácticas</b> .....	15
<b>CAPITULO DOS</b> .....	18
<b>Situación en el Perú</b> .....	¡Error! Marcador no definido.
<b>2.1. Estructura del Estado peruano: Forma de Estado, forma de gobierno y las competencias de los gobiernos locales en ese esquema</b> .....	18
<b>2.2. Competencias municipales en materia de gestión ambiental</b> .....	22
<b>2.3. Participación ciudadana: participación como involucramiento, participación como aporte y participación como acción concreta</b> .....	24
<b>CAPITULO TRES</b> .....	27
<b>Área de estudio. Miraflores: Ubicación, características</b> .....	27
<b>3.1 El distrito</b> .....	27
<b>3.2 La Municipalidad</b> .....	32
<b>Metodología</b> .....	34
<b>4.1. Identificación de buenas prácticas de participación vecinal en la gestión ambiental efectiva en la Municipalidad de Miraflores</b> .....	34
<b>4.2 Revisión de documentación oficial de la municipalidad de Miraflores</b> ..	37
<b>4.3 Entrevistas a funcionarios responsables</b> .....	39
<b>4.4 Entrevistas a vecinos participantes</b> .....	40
<b>CAPITULO CINCO</b> .....	41
<b>Resultados</b> .....	41
<b>5.1 Participación como involucramiento: Programa "Basura que no es basura"</b> .....	41
<b>5.2. Participación como aporte: Comisión Ambiental Local</b> .....	50
<b>5.3. Participación como acción: Actividades</b> .....	54
<b>5.3.1 Eco Reto Miraflores</b> .....	54

5.3.2 “Un día sin auto” .....	58
<b>CAPITULO SEIS</b> .....	65
<b>Conclusiones</b> .....	65
<b>CAPITULO SIETE</b> .....	69
<b>Bibliografía</b> .....	69
<b>Páginas web</b> .....	71
<b>Normativa legal</b> .....	72
<b>ANEXOS</b> .....	73
<b>Anexo 1: Guía de preguntas de las entrevistas a autoridades</b> .....	73
<b>Anexo 2: Guía de preguntas de las entrevistas a vecinos</b> .....	75

## INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Ubicación del distrito de Miraflores.....	27
Ilustración 2. Mapa de zonificación del distrito de Miraflores.....	47
Ilustración 3. Banner publicitario del concurso.....	56
Ilustración 4. Fotografía de Audiencia vecinal en el auditorio de la Municipalidad de Miraflores .....	64

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Fechas de implementación del programa “basura que no es basura” por zonas. Elaboración propia .....	48
Tabla 2. Evolución de indicadores por año. Elaboración propia .....	49
Tabla 3. Ahorro de recursos .....	49
Tabla 4. Bases del concurso .....	56

## **CAPITULO UNO**

### **Introducción**

#### **1.1 La importancia de los gobiernos locales en la gestión ambiental efectiva**

El Estado en sus diferentes niveles es el encargado de velar por la calidad de vida y la salud de todos los ciudadanos. La preocupación por la materia ambiental está estrechamente vinculada con la sanidad en la medida de que la afectación al entorno (ambiente) tienen una influencia e impacto directo en la vida de las personas. De esta manera, el cuidado del ambiente, se convierte en una temática de necesaria atención estatal y sus afectaciones, se transforman en problemas públicos que requieren el desarrollo de políticas públicas.

En las últimas décadas la preocupación por el cuidado del ambiente se ha incrementado debido a los efectos que el cambio climático va teniendo en diferentes partes del mundo. Si bien no todos los países tienen el mismo ordenamiento jurídico administrativo para su atención, en muchos ya se cuenta con ministerios o despachos especializados en la materia. En el caso peruano existe un Ministerio del Ambiente (MINAM) desde el año 2008 y antes de ello se contaba con el Consejo Nacional del Ambiente desde el año 1994, que se encargó de formular las primeras políticas ambientales del país.

El MINAM surge como respuesta ante los compromisos ambientales suscritos por el Estado peruano y entre sus obligaciones tiene la función central de formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional del ambiente aplicable a todos los niveles de gobierno (Ministerio del Ambiente, 2011, 3). Así mismo, de coordinar la gestión ambiental que tiene carácter transectorial con

el resto de ministerios, organismos de fiscalización y gobiernos subnacionales<sup>1</sup> (Ministerio del Ambiente, 2011, 3). Son estos últimos en quienes recae una gran parte de la implementación de las políticas vinculadas a la materia ambiental.

La gestión local es la más cercana a la población pues se encarga de proveer los servicios públicos más usados por los residentes de las ciudades y comunidades. Adicionalmente, dan soporte al gobierno central en la implementación de las políticas nacionales en base a sus competencias. En este orden de ideas, el rol que asumen resulta trascendental para la atención de los problemas públicos.

Las problemáticas ambientales no son ajenas a la gestión local en la medida en que en las ciudades y comunas se generan una serie de procesos que tienen un importante impacto ambiental. Ejemplo de ello se puede observar en la generación, transporte y disposición de los residuos que día a día se generan en los espacios urbanos, el uso de agua para la conservación de áreas verdes y la limpieza urbana, el acondicionamiento y tratamiento del agua residual proveniente de los sistemas de alcantarillado, el garantizar la provisión del servicio eléctrico o sistemas de energía que requiere la población, el control de las emisiones por parte del parque automotor, entre otros impactos ambientales derivados de la vida misma de las ciudades.

Por ello, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N°27972, asigna una serie de competencias a los gobiernos locales precisando que son ellos “las entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización” (Ministerio del Ambiente, 2011, 182)

---

<sup>1</sup> Los gobiernos subnacionales en el Perú están conformados por los gobiernos regionales, gobiernos provinciales y gobiernos distritales. A estos últimos también se les conoce como gobiernos locales y municipalidades.

Los gobiernos locales tienen entonces una función muy importante en la gestión ambiental y en la sostenibilidad de los países. Así lo refiere Sachs:

“La eficacia con la que las ciudades deben prepararse para el futuro es determinante para el desarrollo sostenible. Ninguno de los temas centrales – infraestructura, movilidad social, calidad educativa, y gestión ambiental – pueden ser resueltas por el mercado solamente. La productividad urbana, la inclusión social, y la sostenibilidad ambiental, requieren un considerable intercambio de ideas planeamiento, debate y compromiso político de los actores de interés<sup>2</sup>”

(2014, 367)

En los últimos años ello se ha hecho más visible a partir de la organización de los alcaldes y representantes locales en organizaciones y eventos que buscan rescatar el impacto desde lo local hacia lo global. Organizaciones como ICLEI - Local Governments for Sustainability que reúne a 1500 municipalidades y gobiernos locales en más de 100 países, la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (UCLG), el Grupo de Liderazgo Climático (C40) o el Pacto de Alcaldes que agrupa a 539 ciudades del mundo unidas contra el cambio climático<sup>3</sup>, son solo una muestra del interés y el impacto que tiene los gobiernos locales en el tema. Así lo refiere Michael Bloomberg<sup>4</sup>:

“Las ciudades deben ser los actores más agresivos contra el cambio climático por ellas son gran parte del problema al producir el 70% de las emisiones globales, y también por enfrentar los mayores riesgos a la salud y la economía (...) Al mostrar a los líderes nacionales que empoderar a las ciudades hará más sencilla la tarea de

---

<sup>2</sup> Traducción propia.

<sup>3</sup> Compacto of Mayors (23 de septiembre de 2016) Recuperado de <https://www.compactofmayors.org/>

<sup>4</sup> Ex alcalde de la ciudad de Nueva York y enviado de la ONU para Ciudades y Cambio Climático. Presidente de Bloomberg Philanthropies



alcanzar las metas nacionales, queremos promover la colaboración y cooperación entre las ciudades y las naciones<sup>5</sup>

(2015, 3)

En el caso peruano, el órgano rector, en aras de impulsar la agenda ambiental en los gobiernos locales, ha priorizado ocho temas que deben ser atendidos como parte de su gestión:

- Gestión de residuos sólidos. - comprende el reporte de la gestión de residuos en el Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos (SIGERSOL), contar con un Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS) y realizar actividades para el fomento del reciclaje y para la formalización de los recicladores<sup>6</sup>.
- Gestión integral del agua. – supone el desarrollo de un proyecto de inversión referido al abastecimiento y/o tratamiento de aguas residuales, y un informe sobre la situación del agua potable, entre otros.
- Calidad del aire y ruido. – en cuanto a esta temática se solicita un plan de acción para el control y prevención de la contaminación sonora o norma vinculada a la prevención y control de ruidos, un informe sobre el funcionamiento de los grupos de estudio técnico ambiental en calidad de aire y un plan de acción sobre la materia.
- Institucionalidad y participación ciudadana. – comprende la creación de la Comisión Ambiental Municipal, un informe de los avances y logros obtenidos, así como el Plan y Agenda Ambiental Local y un informe de las actividades de educación ambiental desarrolladas.

---

<sup>5</sup> Traducción propia.

<sup>6</sup> Denominación empleada para identificar a las personas que trabajan recuperando los residuos reciclables. En el Perú se cuenta con una normativa específica que insta a los gobiernos locales a incluirlos en los sistemas de reciclaje. Al respecto cabe revisar la tesis de Giraldo, X. respecto a las limitaciones que han existido en la implementación de esta política.

- Cambio climático y gestión de riesgos de desastres. – incluye un informe de las actividades vinculadas con la formulación e implementación de iniciativas de adaptación y mitigación al cambio climático y la gestión de riesgo de desastres. Adicionalmente, la identificación de las fuentes de emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI)
- Gestión de la biodiversidad. – sugiere un informe de las iniciativas para la protección, conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.
- Gestión integral del territorio. – comprende el trabajo que se haya logrado en materia de ordenamiento territorial, planificación urbana, o similares.
- Ecoeficiencia. – supone presentar los avances y actividades relativas a los programas de ecoeficiencia que se deben desarrollar al interior de las organizaciones estatales<sup>7</sup>.

En base al cumplimiento y avances en estas temáticas, el MINAM ha creado un reconocimiento denominado Gestión Ambiental Local Sostenible (GALS) que se otorga año a año en base al desempeño de los gobiernos locales. El propósito es el de “promover la mejora en el desempeño de la gestión ambiental local para el desarrollo sostenible, buscando la funcionabilidad del Sistema Local de Gestión Ambiental” (Ministerio del Ambiente, 2015, 9). Al año 2015, sólo 103 de las 1851 municipalidades alcanzaron la certificación GALS<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Perú. Decreto Supremo N.º 009-2009-MINAM, de 15 de mayo de 2009, sobre Medidas de Ecoeficiencia para el Sector Público que buscan establecer un modelo de gestión administrativa que promueva el ahorro y mejor uso de recursos. (Diario Oficial El Peruano pág. 395915-395916)

<sup>8</sup> Ministerio del Ambiente. (3 de septiembre de 2016). Portal oficial del Ministerio del Ambiente: 103 municipalidades de todo el Perú fueron reconocidas por el MINAM por su Gestión Ambiental Local Sostenible (GALS). Recuperado de: <http://www.minam.gob.pe/gals/2016/05/09/103-municipalidades-de-todo-el-peru-fueron-reconocidas-por-el-minam-por-su-gestion-ambiental-local-sostenible-gals/>

## **1.2 La importancia de la participación ciudadana en la gestión ambiental efectiva de los gobiernos locales.**

Uno de los elementos incorporados en la categorización realizada por el Ministerio es la participación activa de la comunidad a través de las Comisiones Ambientales Municipales o Locales (CAM o CAL respectivamente). Estas instancias permiten que diferentes actores de la ciudad o comunidad, participen en la conformación de la agenda ambiental de su localidad y acompañen la implementación de los proyectos y programas que se gestionan. No obstante, es relevante entender primero por qué la participación resulta importante en una temática como la gestión ambiental (UNICEF, 2006, 7-35)

El concepto de participación ciudadana puede ser recogido desde Aristóteles hasta nuestros tiempos sin haber llegado a una definición consensuada, como lo explica Salazar, quien además agrega que es depende de las preguntas de “¿De qué tipo de participación estamos hablando?: ¿participación en qué?, ¿para qué?, ¿cómo? Además: ¿entre quiénes?” (2004, 43). No obstante, la acción participativa de todos los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas, es una característica predominante de los sistemas democráticos contemporáneos que se canaliza a través de distintos mecanismos que permiten recoger la opinión, deseos, expectativas y anhelos de la mayoría de personas que componen las sociedades (2004, 43-54) ; siendo, el ejercicio de la democracia, uno de los valores más reconocidos y valorados por las personas en la construcción de los Estados (Tanaka et al., 2002, 7-8)

A ello agrega Nuria Cunill respecto a la participación ciudadana y la provisión de servicios por parte del Estado:

“El Estado, como se ha destacado, constituye el más importante instrumento para la protección de los derechos sociales. Bajo ciertas circunstancias, la provisión pública no estatal puede, además, contribuir a ampliar la calidad y la diversidad en

la prestación de los servicios sociales (derechos sociales), y favorecer las oportunidades de auto-organización social con vistas a la constitución de sujetos autónomos y responsables (deberes sociales). Lo que cabe ahora es destacar que la participación ciudadana en la formación de las decisiones públicas también puede reforzar los derechos y deberes sociales. Los primeros, ayudando a incrementar la equidad y la eficiencia de las decisiones públicas; los segundos, poniendo en movimiento la noción de una ciudadanía políticamente activa y crítica. Pero, de nuevo, son relevantes “quiénes”, “dónde”, “cómo” y “con qué” se ejerza la participación social, ya que puede abrir posibilidades a la democratización del Estado cambiando los equilibrios de poder a favor de la ciudadanía, pero también puede generar efectos adversos a este propósito”

(2004, 69)

En esa línea, la participación ciudadana en la gestión local dentro de sociedades democráticas permite todo ciudadano pueda intervenir en los diversos procesos de gestión del desarrollo siendo un elemento clave en la implementación de políticas públicas (Font, 2004, 23-28). A diferencia de otros servicios brindados por los gobiernos locales donde los ciudadanos son principalmente usuarios, en el caso de los servicios ambientales, las personas tienen que participar activamente y en muchos casos generar cambios de comportamiento que vayan en detrimento o modifiquen costumbres establecidas y arraigadas socialmente.

Tomemos como ejemplo el caso de la movilidad. La comodidad individual y la cultura de consumo que prima en la sociedad actual, propicia que todo aquel que pueda tener acceso a un auto particular lo adquiera y use de forma, muchas veces, innecesaria. Ello genera una serie de impactos para la ciudad como congestión vehicular, ruidos, emisiones de gases nocivos y estrés en la gente. Adicionalmente, la tenencia de un auto es sinónimo de estatus y capacidad adquisitiva. Si bien la tendencia hacia la sostenibilidad prioriza los sistemas colectivos de transporte (tren, metro, bus) en detrimento de los individuales; lograr que las personas dejen el auto particular es muy difícil, especialmente en países donde el combustible es

económico. Por más que los gobiernos locales diseñen e implementen sistemas eficientes de movilidad, si los ciudadanos no los emplean, o si no migran a otras formas como la peatonalización o el ciclismo, poco o nada se podrán avanzar en materia de movilidad.

El cambio de comportamiento es fundamental para que los cambios se generen y se adopten nuevas actitudes más responsables con el ambiente. Otro ejemplo puede identificarse en el reciclaje. Hasta hace dos décadas las experiencias de recuperación de residuos eran escasas, sin embargo, en los últimos años, se ha incrementado la conciencia y necesidad de reducir la cantidad de desechos enviados a los rellenos sanitarios, convirtiendo el reciclaje en una tendencia y una obligación en varios países (Sachs, 2014, 379-380)

Cabe mencionar entonces que hay diferentes niveles de participación ciudadana en base al involucramiento que se espera de los actores sociales. Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo, recopilan diversos modelos y clasificaciones de participación de los cuales se ha priorizado el de Shand y Arbnerg (1996) que establece cinco niveles:

1. Nivel informativo: donde se recibe la opinión a través de encuestas, información pública de campañas o audiencias públicas. Se caracteriza por ser unidireccional y sin posibilidad de retroalimentación o negociación.
2. Nivel de Consulta: cuando se buscan contactos clave, reuniones con grupos de interés o consulta ciudadana, donde se generan canales de comunicación para emitir opiniones y sugerencias.
3. Nivel de co-participación: donde se consideran comités de asesoría y redes o comunidades. En este espacio los actores interactúan en la toma de decisiones o busca de solución de un problema determinado.

4. Nivel de delegación: este nivel supone que la participación sea más activa a través de cuestionamiento público, estudios de estimación o preferencia ciudadana.
5. Nivel de control: la decisión de algunos procesos se asume a través de referéndums, parlamentos comunitarios, entre otros espacios.

(2009, 190)

En estos niveles también puede apoyarse la metodología de Conocimiento, Actitud y Práctica (CAP) que establece tres niveles de cambio de actitud frente a un comportamiento que se quiere adquirir, en este caso, involucrar a la ciudadanía en la gestión ambiental:

- 1) Participación Informada: En este nivel la participación pasa por recibir información, conocer y reconocer los temas ambientales de los cuales se está tratando.
- 2) Participación Involucrada: Aquí se tiene una ciudadanía participativa, que reflexiona y aporta en la ciudad, así mismo, participa de las actividades y los servicios que le brinda el gobierno local. Si bien muchas veces ello no significa que sea promotores de cambio, si involucra un cambio de prácticas y de comportamiento importante.
- 3) Participación Activa y Propositiva: En este nivel el ciudadano ya no solo participa y está activo, sino que es propositivo y se involucra activamente en el cambio. Involucra a más personas, es promotor y agente de cambio social.

La participación entonces es un elemento clave en la gestión ambiental local y ello no solo involucra a los vecinos, sino a los diferentes actores que componen la ciudad. Fomentarla supone un reto para la gestión local, que tiene que encontrar los mecanismos necesarios para incentivar la participación y el involucrarlos con las medidas tomadas.

### **1.3 La Municipalidad de Miraflores como ejemplo peruano de gestión ambiental efectiva. La importancia de estudiar sus buenas prácticas**

El presente Trabajo Final de Maestría se centra en las buenas prácticas de la Municipalidad de Miraflores. Se decidió tomar como base de estudio la Municipalidad de Miraflores por ser el gobierno local de Lima que cuenta con mayor número de reconocimientos nacionales e internacionales en materia ambiental. Desde que se ha iniciado la gestión municipal actual en 2011, la Municipalidad de Miraflores ha recibido los siguientes reconocimientos:

- Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública de Ciudadanos al Día. Ganadora de la categoría “Gestión Ambiental Efectiva” por “Basura que no es Basura” (2012)
- Premio a la Responsabilidad Ambiental, otorgado por la Asociación Nacional Ghiis Jáa (2012)
- Certificación como Buena Práctica en Gestión Pública de “Basura que no es Basura” por Ciudadanos al Día (2014).
- Premio Escoba de Plata, otorgado en España por la Asociación Técnica para la Gestión de Residuos, Aseo Urbano y Medio Ambiente (2014).
- Premio GALS (Gestión Ambiental Local Sostenible) entregado por el Ministerio del Ambiente (2014)
- Certificación como Buena Práctica en Gestión Pública de “Miraflores Sostenible” por Ciudadanos al Día (2015).
- Certificación como Buena Práctica en Gestión Pública de “Eco Reto Miraflores” por Ciudadanos al Día (2016).
- Certificación como Buena Práctica en Gestión Pública de “Un día sin auto” por Ciudadanos al Día (2016).

El contar con estos reconocimientos, además del prestigio que conlleva, permite dos elementos importantes para una investigación de estas características. En primer lugar, permite validar que las prácticas evaluadas efectivamente han sido ejecutadas y se han obtenido los resultados que se señalan. En segundo lugar,

permite que se cuente con indicadores de gestión (de actividad y de resultado) claros, así como de un esfuerzo de la institución por documentar adecuadamente las experiencias.

Por otro lado, la presente investigación se centra en la documentación y análisis de buenas prácticas porque se considera importante compartir aquellas experiencias exitosas que puedan ser replicadas por otros gobiernos locales del país y de la región. A diferencia del sector privado, donde la información del contenido y desarrollo del negocio pueden estar protegidos por derechos de autor para asegurar su éxito en el mercado, en el caso del sector público, nos encontramos en “mercados monopólicos” donde ello no es un factor relevante. “Mercados monopólicos” porque cada entidad brinda servicios que solo pueden ser brindadas por ellas mismas. Si un vecino de Miraflores desea que le recojan la basura, solo podrá hacerlo la Municipalidad de Miraflores; si un ciudadano desea sacar un duplicado de su documento de identidad, solo el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil puede hacerlo. Esto, además del deber de transparencia con el que cuentan las entidades del Estado<sup>9</sup>, hace que el compartir la información no genere un problema en la eficiencia de la prestación del servicio ni en su éxito.

Si bien las competencias en los servicios son exclusivas, la información de otras entidades resulta valiosa para mejorar los servicios de otras entidades. Ello se debe a que pueden ser entidades que realizan los mismos servicios pero a ciudadanos distintos (el caso de las municipalidades por ejemplo, donde se brindan los mismos servicios de seguridad o limpieza pero lo que varía es el distrito) o que tratándose de servicios distintos existen elementos transversales a la forma cómo se brindan: eficiencia en los sistemas de gestión interna, procesos enfocados en el ciudadano, participación ciudadana en la toma de decisiones, etc. Las buenas prácticas en el sector público permiten mayor eficiencia en distintas entidades, aprendiendo de una

---

<sup>9</sup> En el Perú esto se encuentra regulado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley N. ° 27806, del 2 de agosto de 2002.



experiencia en particular.

¿Qué es exactamente una buena práctica? Como veremos más adelante, una de las entidades que maneja de manera más clara este concepto es la organización Ciudadanos al Día (CAD). En su Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública, CAD las define como:

“Una buena práctica es una actividad o proceso que ha producido destacados resultados en el manejo de una organización y que puede ser replicada en otras organizaciones para mejorar la efectividad, eficiencia e innovación de las mismas en beneficio de su público objetivo”.

Como vemos, una buena práctica tiene dos elementos centrales: 1) su éxito de actividad o resultado, 2) su posibilidad de ser replicada por otro actor para conseguir beneficios igual de positivos. El presente Trabajo Final de Maestría se centra en las buenas prácticas de participación ciudadana en gestión ambiental con la intención que otros gobiernos locales puedan aprovechar estas experiencias exitosas, en beneficio de sus ciudadanos y, finalmente, en beneficio del medio ambiente.

## **CAPITULO DOS**

### **Situación en el Perú**

#### **2.1. Estructura del Estado peruano: Forma de Estado, forma de gobierno y las competencias de los gobiernos locales en ese esquema**

El artículo 43 de la Constitución Política del Perú establece que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana, y que el Estado es uno e indivisible. El mismo artículo indica que su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. Asimismo, el artículo 189 de la Constitución establece que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local. Es decir, el Perú tiene como forma de Estado el Estado Unitario, y como forma de gobierno el gobierno descentralizado.

¿Cuáles son las implicancias prácticas de ello? El constitucionalista Pedro Planas señala las diferencias entre los tipos de Estado:

“El Estado Unitario se caracteriza por ser indivisible, en contraste con el Estado Federal, que se organiza como una suma de estados o entidades políticas previamente existentes, como ha sido el caso de los cantones suizos y de las excolonias inglesas en América del Norte. El Estado Unitario tiene un único ordenamiento constitucional, y un solo poder constituyente, que ejerce la soberanía popular a nombre de la nación. En cambio, el Estado Federal tiene dos ordenamientos constitucionales simultáneos, que se encuentran deslindados en la Constitución de la Unión mientras el Estado Unitario sería el prototipo del Estado-

nación, el Estado Federal aparecería como una nueva sumatoria de sus estados-miembros<sup>10</sup>.

En el caso de los Estados federales, el poder originario se encuentra en los diversos estados que lo integran, quienes deciden compartirlo con el Estado Federal. En el Estado Unitario, el poder es uno solo y abarca a toda la nación. Ello tiene consecuencias en la forma de gobierno. El jurista Vladimiro Naranjo Mesa señala:

“El Estado unitario actual podría definirse como aquella forma de organización estatal en la cual las autoridades centrales poseen poderes reforzados frente a los que se asignan a las autoridades locales, de tal suerte que la mayor parte de las funciones públicas compete directamente al Estado central, mientras que a los entes territoriales o autoridades locales se les asigna competencia en asuntos relativamente subsidiarios. Empero la órbita de competencia de las entidades territoriales se ha venido ampliando de modo considerable en los Estados Unitarios, particularmente a través de la figura de la descentralización”<sup>11</sup>.

La vocación del Estado Unitario es la de generar un gobierno centralista, el cual delega de manera controlada el poder para asegurar su presencia en todo el territorio (poder desconcentrado), manteniendo para el mismo la titularidad, y por ende evitando cualquier tipo de autonomía. Como señala el constitucionalista Ernesto Blume:

“La desconcentración consiste en la delegación de funciones, atribuciones y decisiones desde el gobierno central (nivel autoridad superior) hacia niveles de autoridades subordinadas, de menor jerarquía funcional o territorial, dentro del ámbito de la misma persona jurídica, para el mejor cumplimiento de sus fines

---

<sup>10</sup> Planas, Pedro. (1998). *Cómo organizar el territorio. En La Descentralización en el Perú Republicano* (19-25). Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, página 19.

<sup>11</sup> Naranjo Mesa, Vladimiro. (2010). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Temis S.A. página 306.

nacionales”.

Sin embargo, una de las tendencias de este sistema de Estado en las últimas décadas es el de dejar de lado el sistema de gobierno desconcentrado, y apostar por el sistema de gobierno descentralizado. Sobre este sistema de gobierno, el constitucionalista Eloy Espinosa Saldaña indica:

“... la descentralización sí supone transferencia de atribuciones y responsabilidades a otros entes, los cuales gozarán de cierta cuota de autonomía, entendida no solamente como autodeterminación sin interferencia, sino básicamente como una posibilidad o margen de autorregulación en aquellas competencias que le han sido transferidas”<sup>12</sup>.

El constitucionalista y ex ministro de Estado, Marcial Rubio, nos ayuda a complementar el concepto:

"El gobierno descentralizado equivale a decir que, de acuerdo a la Constitución y a las leyes, el poder se distribuye en diversos niveles de tal manera que si bien hay un gobierno unitario, ciertas responsabilidades no serán de él, sino de gobiernos regionales y locales que actuarán autónomamente en dichos campos, autorizados por la Constitución y la ley, a las que los órganos del gobierno central deben obedecer tanto como cualquier otra entidad o persona. La descentralización significa que el poder de decidir está en el órgano inferior y que el superior no puede intervenir porque una norma superior a los dos se lo impide"<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Espinosa-Saldaña y Gutierrez Ticse (2008). *Limitación del poder y estructura del Estado. Estudios sobre la parte orgánica de la Constitución*. Lima: Grijley, página 329. (Cita a Espinosa – Saldaña Barrera, Eloy. *La descentralización territorial en el Perú*).

<sup>13</sup> Rubio Correa, Marcial. (1999) *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo 3. Lima: Fondo Editorial PUCP, página 43.

Dentro de ese esquema de descentralización, la Constitución Política del Perú establece en su artículo 188 que existen tres niveles de gobierno: el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. En el caso de los gobiernos locales, estos son distritales o provinciales, de acuerdo al espacio geográfico. La Ley de Bases de la Descentralización – que desarrolla este precepto constitucional – establece en su artículo 7 que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el Estado y gobierno a nivel nacional, regional y local, conforme a sus competencias y autonomía propias, preservando la unidad e integridad del Estado y la nación. También indica que el gobierno nacional tiene jurisdicción en todo el territorio de la República; los gobiernos regionales y los gobiernos municipales la tienen en su respectiva circunscripción territorial. En el caso de Miraflores, se trata de un distrito que cuenta con un gobierno local (distrital), que se encuentra dentro de Lima Metropolitana, que cuenta también con un gobierno local (provincial), el cual se encuentra dentro de la región Lima, uno de las 24 regiones del país, el cual cuenta con un gobierno nacional.

Un principio básico para hablar de descentralización y no de desconcentración es la autonomía de cada nivel de gobierno. El artículo 8 de la Ley de Bases de la Descentralización reconoce a la autonomía como el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. La propia Ley en su artículo 9 indica las dimensiones de dicha autonomía: autonomía política, autonomía administrativa y autonomía económica. Ello está recogido también en la Constitución, en su artículo 194, al indicar que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 2 y 3, señala que un municipio es una comunidad de personas vinculadas por relación de vecindad dentro de los

límites de un territorio y con capacidad para construir un gobierno local, Las municipalidades son los órganos del Gobierno Local, emanadas de la voluntad popular y con personería jurídica de derecho público. El artículo 194 de la Constitución establece que la estructura orgánica del gobierno local es el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador, y la Alcaldía como órgano ejecutivo. Los alcaldes e integrantes de los Concejos Municipales (regidores) son elegidos por sufragio directo, por un periodo de cuatro años.

Entre las competencias generales de los gobiernos locales recogidas por su Ley Orgánica en el artículo 10, podemos señalar la planificación del desarrollo del distrito o provincia, así como la administración de los servicios públicos locales. En el siguiente acápite desarrollaremos cuales son las competencias que asignan un rol central a los municipios en la gestión ambiental de las ciudades.

## **2.2. Competencias municipales en materia de gestión ambiental**

El inciso 8 del artículo 195 de la Constitución Política del Perú establece que los gobiernos locales son competentes para “Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, **saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales**, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley” (resaltado propio). Asimismo, resulta pertinente señalar que el artículo 197 de la misma norma establece la obligación de las municipalidades de promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local.

Aterrizando estas competencias constitucionales, la Ley de Bases de la Descentralización señala en su artículo 6 que el proceso de descentralización tiene, entre otros, objetivos ambientales. Dichos objetivos son: Ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo; gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental;

coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Dicha norma establece en su artículo 42 como competencias exclusivas la de administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local; en su artículo 43 como competencia compartida la defensa y protección del medio ambiente y la gestión de los residuos sólidos.

La Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 27, establece como funciones de las municipalidades, entre otras, la de normar y controlar las actividades relacionadas con el saneamiento ambiental, difundir programas de educación ambiental del territorio, y ejecutar servicios de limpieza pública. En el artículo 73 se le da a las municipalidades la competencia en materia de protección y conservación del ambiente, correspondiéndoles las funciones de formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, promoviendo la educación ambiental y la participación ciudadana.

A ello, se suma el mandato dado por la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la cual indica que los gobiernos locales ejercen sus funciones ambientales sobre la base de sus leyes correspondientes, en concordancia con las políticas, normas y planes nacionales, sectoriales y regionales. Los gobiernos locales deben implementar el sistema local de gestión ambiental, sobre la base de los órganos que desempeñan diversas funciones ambientales que atraviesan el Gobierno Local y con la participación de la sociedad civil. Mediante ordenanza municipal se aprueba la creación de la Comisión Ambiental Municipal, su ámbito, funciones y composición.

Respecto a los residuos sólidos y su gestión, se cuenta con la Ley General de Residuos Sólidos y su reglamento, que norman la gestión y manejo de los residuos sólidos en el país y con especial relevancia en la competencia de los gobiernos locales en esta actividad. Asimismo, la Municipalidad Metropolitana de Lima a través de la Ordenanza 295/MML y su reglamento, creó el Sistema Metropolitano de

Gestión de Residuos Sólidos en la provincia de Lima, con la finalidad fomentar el saneamiento ambiental a través de un servicio coordinado de la Municipalidad Metropolitana de Lima y las Municipalidades distritales que la integran.

La definición del término de residuos sólidos se establece en el artículo 14 de la Ley General de Residuos Sólidos, donde se señala que son aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone para ser manejados por un sistema que incluya operaciones o procesos de minimización, segregación en fuente, reaprovechamiento, almacenamiento, recolección, transporte, tratamiento, transferencia y disposición final. El artículo 15 de la misma ley establece que los residuos se dividen por su origen: domiciliario, comercial, limpieza de espacios públicos, establecimientos de atención de salud, industrial, actividades de construcción, agropecuario e instalaciones especiales. El artículo 10 establece expresamente que son las municipalidades distritales los responsables por la prestación de los servicios de recolección y transporte de los residuos sólidos.

### **2.3. Participación ciudadana: participación como involucramiento, participación como aporte y participación como acción concreta**

Hemos visto en un acápite anterior los diversos niveles de participación ciudadana, de acuerdo al nivel de involucramiento y el tipo de participación. En base a ello, pero tomando en cuenta las particularidades de los espacios de participación a nivel de gobiernos locales, el presente Trabajo Final de Maestría plantea tres tipos de participación ciudadana: participación como aporte, participación como involucramiento y participación como acción concreta. No es intención de este trabajo jerarquizar los tipos de participación brindándoles diferentes tipos de importancia, pues se parte de apreciar que cada uno tiene sus particularidades y responden a diferentes necesidades y posibilidades.



La participación como involucramiento implica que las acciones emprendidas por los ciudadanos son indispensables para que se pueda desarrollar con éxito los servicios que desarrolla la municipalidad. Los ciudadanos son pieza indispensable, al igual que la dirección y organización de la municipalidad para operativizar esa participación. Además, lo que busca este tipo de participación es que sea sostenible en el tiempo: No se acaba con una acción concreta, sino que para que el programa o actividad que existe pueda mantenerse en el tiempo, es fundamental que la participación continúe.

El caso del programa de reciclaje “Basura que no es basura”, que expondremos más adelante, es un claro ejemplo de participación como involucramiento. Se requiere que los vecinos participen segregando su basura en la fuente (sus hogares u oficinas) y coloquen las bolsas en el lugar que corresponda a la hora determinada. Sin la participación de los vecinos, el programa no se podría desarrollar de la manera como está diseñado. Y si esa participación no fuese constante en el tiempo, el programa de reciclaje tampoco podría serlo, pese a que el servicio de recojo de basura es un servicio diario en el distrito.

En el caso de la participación como aporte, la situación es distinta. En este esquema, la participación permite enriquecer acciones o programas cuyo diseño y ejecución están a cargo de la municipalidad. Si la participación se elimina, se perdería legitimidad y el producto no sería igual de logrado, pero todavía existiría. La participación como aporte es más puntual, y no se requiere del factor constancia para asegurar que los programas y actividades se mantengan. Se verá más adelante el caso de la Comisión Ambiental Local, y cómo permite que profesionales y vecinos enriquezcan proyectos de ordenanza o planes, sin ser ellos los responsables de su ejecución.

Por último, la participación como acción concreta. En este caso la municipalidad ha establecido previamente la manera y los resultados que darán este tipo de participación, y la misma se desarrolla de manera puntual, sin que implique

periodicidad o mayor seguimiento más allá de la actividad misma. El resultado se obtiene de inmediato, y el beneficio, más que ser un beneficio general, es un beneficio pensado para aquellos que deciden participar. Las actividades que desarrolla la municipalidad para educar a los vecinos en temas ambientales es una manera de participación como acción concreta. Los beneficiados son quienes se educan a través de la actividad, y su compromiso termina con la culminación de dicha actividad. No requieren de la constancia de la participación como involucramiento, ni enriquecen el trabajo y los servicios que desarrolla la municipalidad, como el caso de la participación como aporte.

Lo positivo de brindarles a los vecinos estos diversos tipos de participación es que amplías el número de participantes. La participación ciudadana deja de ser patrimonio exclusivo de aquellos que cuentan con el compromiso y tiempo para dedicarse constantemente a ello, y permite que aquellos interesados en colaborar en temas ambientales encuentren canales que se adapten a sus posibilidades. Lo ideal sería conseguir una participación plena y constante de todos los ciudadanos, pero lo realista es poder adaptar esas aspiraciones para asegurar que el mayor número de ciudadanos – en menor o mayor medida – puedan involucrarse en el importante tema de la gestión local ambiental. En el capítulo 5 veremos cómo se materializan y qué implican estos tipos de participación en las buenas prácticas identificadas en la Municipalidad de Miraflores.

## CAPITULO TRES

### Área de estudio. Miraflores: Ubicación, características

#### 3.1 El distrito

Miraflores es uno de los cuarenta y tres distritos que conforman Lima Metropolitana, ciudad capital de Perú, en Sudamérica. Es un distrito costero que se encuentra a 79 metros sobre el nivel de mar; cuenta con una superficie de 10 kilómetros cuadrados, de las cuales aproximadamente 1 kilómetro es de áreas verdes distribuidas en 74 parques. El distrito de Miraflores, se encuentra ubicado en la parte sur oeste de Lima, limita con los siguientes distritos: Por el norte con Surquillo y San Isidro, por el este con Surquillo y Surco, por el Oeste con el Océano Pacífico.



*Ilustración 1. Ubicación del distrito de Miraflores (mapas de google)*

Según el Censo Nacional 2007 de Población y Vivienda, Miraflores contaba ese año con 85,065 habitantes, que constituye el 1% del total de Lima Metropolitana y 0.3% a nivel de todo el país generando una densidad poblacional de 8,843 habitantes por Km<sup>2</sup>. La población proyectada en el distrito de Miraflores en el año 2015 es de 81

mil 932 habitantes, con un promedio de edad de 32 años, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática<sup>14</sup>. A ello se debe sumar la población flotante. Como bien indica los estudios del Plan Urbano de Miraflores:

“La población no residente o flotante: Esta es la población que realiza alguna actividad en Miraflores pero que no habita en el distrito; esta población es de alrededor de 150 mil personas que permanecen o llegan diariamente según estudio realizado por la Consultora. Esta importante población flotante o no-residente realiza actividades en todo el distrito pero especialmente en las zonas comerciales y en el centro mismo del distrito en donde han aumentado las oficinas dedicadas al sector servicios. Es importante considerar la sumatoria de la población residente con la población no-residente o flotante con el fin de tener una idea de la población que se encuentra en el distrito, realmente con el fin de entender la demanda de la población en servicios como los de limpieza, seguridad ciudadana, ornato, entre otros. La presencia de una población flotante incide en el aumento de la demanda de servicios y, por ende, del presupuesto destinado a éstos. Esta población flotante, además, demanda estacionamientos, dada la mala calidad del servicio de transporte público-colectivo, y el crecimiento del número de automóviles. Miraflores, entonces, recibe fuertes presiones de una población no residente que demanda mejores servicios”.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares, el 51.85% de mirafloresinos viven en departamentos en edificios, el 29.63% en casas independientes y el 18.52% en viviendas en quintas. El 59% de mirafloresinos son propietarios de sus viviendas. En cuanto a la disponibilidad de servicios públicos en las viviendas mirafloresinas, se observa que el 100% cuenta con red pública de agua potable y desagüe dentro de la vivienda, mientras que el 94% de las viviendas cuenta con servicio eléctrico a través de un medidor de uso exclusivo. El 88.89% de viviendas cuenta con teléfono

---

<sup>14</sup> Perú, Miraflores. Ordenanza N° 463/MM, de 21 de julio del 2016, sobre Plan Distrital de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos Municipalidad de Miraflores 2016-2018. Página 7.

fijo, el 96.15% con teléfono celular, el 77.78% con televisión por cable y el 81.48% con Internet<sup>15</sup>.

Miraflores es el distrito que encabeza el Índice de Desarrollo Humano de Lima - con 0.797, siendo el promedio de Lima 0.633 - y el 89.5% de la población cuenta con educación secundaria completa<sup>16</sup>. Asimismo, según la encuesta de Niveles Socioeconómicos de la Asociación Peruana de Investigación de Mercados (APEIM) la zona 7, donde se ubica el distrito de Miraflores, está conformada principalmente por población de los Nivel socioeconómico A (30.4%) y Nivel socioeconómico B (48.4%), es decir su población corresponde a la clase socio económica media alta<sup>17</sup>.

Miraflores es el segundo distrito con mayor densidad empresarial en Lima: Existen 332 empresas por cada mil habitantes, siendo el promedio de la capital de 90 empresas por cada mil habitantes<sup>18</sup>. Respecto a las actividades que se desarrollan en el distrito, "(Miraflores) tiene un alto desarrollo comercial, en especial en el comercio de productos y servicios; además de ser uno de los referentes culturales y turísticos de nuestra capital. Es un distrito con un alto potencial de crecimiento urbano y comercial lo que trae como consecuencia directa la preocupación constante de las actividades de limpieza y cuidado de nuestro entorno (...) En el distrito de Miraflores no existen industrias o empresas de servicios que generen residuos peligrosos a escala, excepto los Centros Salud que vienen funcionando en

---

<sup>15</sup> Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2013 - 2014), Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2014. ID del Estudio 001-PER-INEI-ENAH0-2014.

<sup>16</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible. 01 de setiembre de 2016, de PNUD Sitio web: <http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informesobredesarrollohumano2013/DHPeru2013.html>

<sup>17</sup> Municipalidad de Miraflores (2016). Borrador del Plan Urbano del distrito.

<sup>18</sup> Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014). Una Mirada a Lima Metropolitana. Página 38.

el distrito”<sup>19</sup>. Miraflores es el distrito con mayor actividad turística de Lima; además de diversas atracciones turísticas – como la Huaca Pucllana o el malecón al mar – el distrito alberga una importa oferta hotelera: 93 hoteles, de los cuales ocho son de cinco estrellas, quince de cuatro estrellas y 30 de tres estrellas<sup>20</sup>. Además, el distrito cuenta con un aproximado de 1000 restaurantes<sup>21</sup>.

De acuerdo al Estudio de caracterización de los residuos sólidos domiciliarios de Miraflores, realizado por la municipalidad en el 2011, el distrito genera 120 toneladas diarias de residuos urbanos domiciliarios y comerciales, 13 toneladas procedentes del aseo urbano (limpieza de calles, parques, papeleras, limpieza de playas, otros) y 8.5 toneladas de maleza. En el mismo estudio se indica que, en promedio, cada persona genera 0.80 kg diarios de basura domiciliaria, la cual se divide en: 52.14% de residuos orgánicos, 37.98% de residuos inorgánicos (plásticos, vidrio, papel, otros), 9.87% de materiales inertes y otros (barrido de pisos, cuerpos en descomposición, otros). El almacenamiento y recolección se da a nivel domiciliario, institucional y/o comercial.

En aspectos culturales, se trata de uno de los distritos emblemáticos de Lima. El escritor y periodista peruano Rafo León realizó hace unos años la “Ruta Mario Vargas Llosa”, una guía turística con los lugares emblemáticos de la obra del nobel Mario Vargas Llosa (MVLL) en la ciudad de Lima. En esa guía, Rafo León señala:

“El distrito limeño de Miraflores, situado al sur de la ciudad capital, tiene una serie de peculiaridades en contraste con los otros espacios municipales limeños. Una de ellas, es una marcada identidad, un sentido de arraigo, de pertenencia –de barrio,

---

<sup>19</sup> Perú, Miraflores. Ordenanza N° 463/MM, de 21 de julio del 2016, sobre Plan Distrital de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos Municipalidad de Miraflores 2016-2018. Páginas 5-8.

<sup>20</sup> Información compartida por la Gerencia de Cultura y Turismo de la Municipalidad de Miraflores en base a información del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

<sup>21</sup> Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014). Una Mirada a Lima Metropolitana. Página 40.

diría MVL- originado quizás en que su población mayoritariamente pertenece a la clase media. Por tanto, en sus calles, parques, malecones y zonas comerciales, prima un paisaje social parejo, vivido de puertas afuera, por oposición a los distritos de clase alta, donde la cotidianeidad se despliega detrás de los muros, rejas y cercos eléctricos de sus casas y condominios. Un estereotipo ciertamente falso identifica a Miraflores con la oligarquía tradicional limeña. Si hacemos historia, veremos que no es así; que este distrito ha acogido siempre a una clase media plural y, a la vez, homogénea. La biografía de Mario Vargas Llosa tiene en Miraflores momentos de enorme significado, en la adolescencia, en la juventud, en los años de la rebeldía y la ruptura con el modelo paterno. Es ese significado ambivalente, vinculado de manera dual y contradictoria, que el autor en repetidas ocasiones ha expresado sentir por el Perú. El escenario del cuento *Día domingo* (Los jefes, 1959) y de la novela corta *Los cachorros* (1967), es esencialmente el distrito de Miraflores. Este espacio tradicional contiene una gran fuerza simbólica para Vargas Llosa, sobre todo en lo que concierne a la educación sentimental, la suya y la de muchos de sus primeros personajes literarios<sup>22</sup>.

Finalmente, es relevante destacar la actitud que tienen los propios mirafloresinos sobre su distrito. De acuerdo a una encuesta realizada por IPSOS Perú en el 2015<sup>23</sup>, el 70% de vecinos mirafloresinos considera que las condiciones de vida del distrito son muy buenas/buenas y solo un 4% considera que son muy malas/malas. Asimismo, la misma encuesta revela que el 70% de vecinos se encuentra muy satisfecho/satisfecho con la calidad de los servicios municipales. Finalmente, frente a la pregunta “¿quisiera seguir viviendo en Miraflores o se mudaría a otro distrito de tener la posibilidad?” el 85% de vecinos encuestados señalaron que seguiría viviendo en Miraflores.

---

<sup>22</sup> LEÓN, Rafo (2008). *La Lima de Mario Vargas Llosa*. Ruta Literaria. Lima, Perú: PromPerú. Páginas 10 – 11.

<sup>23</sup> Perú: Ipsos. (2015). Encuesta “Habla Miraflores”. Elaborada por encargo de la Municipalidad de Miraflores.

## 3.2 La Municipalidad

Como señalamos en el capítulo 3, las municipalidades están divididas orgánicamente en dos estructuras: La alcaldía, responsable de los aspectos administrativos y de gestión, y el Concejo Municipal, responsable de la legislación y fiscalización. Utilizando un símil con el Gobierno Nacional, la alcaldía sería el Poder Ejecutivo y el Concejo Municipal el Poder Legislativo.

La alcaldía es dirigida por el alcalde, quien tiene a su cargo gerencias y subgerencias responsables del manejo sectorial del gobierno local. En el caso de Miraflores, existen trece gerencias y veinte subgerencias. Los aspectos ambientales corresponden principalmente a la Subgerencia de Desarrollo Ambiental, que depende de la Gerencia de Desarrollo Urbano. El alcalde actual de Miraflores es Jorge Muñoz Wells, quien actualmente ocupa su segundo periodo consecutivo en el cargo.

El Concejo Municipal de Miraflores está integrado por nueve regidores. El sistema electoral municipal de Perú, regido por la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Elecciones, entre otras normas, señala que las elecciones de regidores se realizan en lista cerrada, junto con el alcalde. La lista que resulte ganadora obtiene la alcaldía, y automáticamente el 50% más uno de los regidores en el Concejo. Así, en el caso de Miraflores, el movimiento de Jorge Muñoz tiene seis de los nueve escaños de regidores, garantizando una mayoría.

Un dato a destacar es que Miraflores es el tercer municipio de Lima con mayores ingresos de Lima Metropolitana: 165 millones de soles<sup>24</sup>. El 98.6% de esos ingresos son de recursos propios, y solo el 1.14% de ingresos son transferencias del Gobierno Nacional. Dentro de esos recursos propios, el la mayoría se generan por

---

<sup>24</sup> Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014). Una Mirada a Lima Metropolitana. Página 73.



impuestos municipales (predial, alcabala, impuesto a casinos y tragamonedas, impuesto a espectáculos públicos no deportivos). Un dato relevante es que de los 43 distritos de Lima, Miraflores fue el distrito que lideró el ranking de ejecución presupuestal en el año 2015, ejecutando el 94% de su presupuesto.

La última encuesta realizada por Ipsos Perú en el 2015, refleja que el 67% de vecinos de Miraflores está satisfecho con la gestión actual de la Municipalidad de Miraflores. El 60% se encuentra conforme con los espacios de participación ciudadana y el 70% se encuentra satisfecho con los servicios municipales que se brindan.

## CAPITULO CUATRO

### Metodología

#### **4.1. Identificación de buenas prácticas de participación vecinal en la gestión ambiental efectiva en la Municipalidad de Miraflores**

Para poder determinar aquellos programas y acciones que son considerados buenas prácticas de participación vecinal en la gestión ambiental de Miraflores se decidió establecer un criterio objetivo: Solo se utilizarán aquellas prácticas que hayan sido certificadas como Buenas Prácticas en Gestión Pública por Ciudadanos al Día (CAD).

CAD es una organización de la sociedad civil creada en el 2002. Tiene un enfoque particular, pues a diferencia de otros Organismos No Gubernamentales que trabajan analizando temas de Estado, CAD lo hace desde una mirada positiva, destacando las prácticas que funcionan bien, procurando su sistematización y replicabilidad. La propia organización se define así:

“La visión de CAD Ciudadanos al Día es lograr una relación de confianza entre la ciudadanía y la administración pública, donde la primera perciba a la segunda como aliado y servidor, y donde la segunda tenga como prioridad el servicio al ciudadano.

Ciudadanos al Día es una organización gestora de un espacio de encuentro sobre lo bueno que aporta al bienestar de las personas a través de la construcción de una sociedad peruana más democrática, próspera, justa y solidaria. CAD considera que el futuro es una extensión de quiénes somos como personas, de lo que creemos y de lo que nos motiva a dar más de nosotros mismos para crear un país mejor”.

Una de las principales líneas de trabajo de CAD es el Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública (Premio BPG). Las bases del concurso nos explican en qué

consiste este premio:

“Desde el año 2005, Ciudadanos al Día, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, la Universidad del Pacífico, y el Grupo El Comercio, organiza anualmente el Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública, plataforma de reconocido prestigio, que permite identificar, documentar, reconocer, premiar y difundir experiencias exitosas en el sector público peruano orientadas a brindar mejores servicios a la ciudadanía (...).

El Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública busca generar incentivos en las distintas instituciones de la Administración Pública para que implementen buenas prácticas en su quehacer diario que les permitan brindar un servicio de calidad a los ciudadanos como fin esencial de su existencia como instituciones públicas. Así, el Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública reconoce a las instituciones públicas que han implementado acciones exitosas que al ser reconocidas públicamente se mantengan y mejoren, y que, a su vez, sirvan como aliciente para impulsar y promover un mejor desempeño por parte de las instituciones estatales al servicio de la ciudadanía, sentando así un referente de acción y práctica correcta”<sup>25</sup>.

El Premio BPG de CAD es un premio anual y tiene ya once ediciones. Puede participar cualquier entidad pública peruana, y entre las 21 categorías del premio encontramos: Gestión Ambiental Efectiva, Sistemas de Gestión Interna, Promoción del Desarrollo Económico, Eficiencia en Adquisiciones y Contrataciones, etc. La primera fase del concurso consiste en certificar – con una metodología propia – las prácticas que por su calidad, institucionalidad, resultados y replicabilidad pueden ser llamadas Buenas Prácticas; es decir, una suerte de certificado ISO para el

---

<sup>25</sup> Las bases del concurso pueden ser revisadas aquí: Premio a las Buenas prácticas en Gestión Pública. (10 de setiembre de 2016). Recuperado de <http://www.premiobpg.pe/images/documentos/premios/2016/premio-bpg-2016-bases.pdf>

Estado. Luego de ello, un jurado independiente elige a los ganadores por cada una de las 21 categorías. Solo en la última edición se certificaron 264 buenas prácticas de los tres niveles de gobierno

Si bien ya lo hemos definido con anterioridad, resulta pertinente recordar la definición de buena práctica que maneja la institución, señalada también en sus bases:

“Una buena práctica es una actividad o proceso que ha producido destacados resultados en el manejo de una organización y que puede ser replicada en otras organizaciones para mejorar la efectividad, eficiencia e innovación de las mismas en beneficio de su público objetivo”.

Beatriz Boza, presidenta y fundadora de CAD, explica la visión detrás del premio:

“Desde CAD Ciudadanos al Día proponemos un enfoque diferente y complementario: reconocer lo bueno, promover prácticas orientadas a servir a la gente y premiar el éxito en la gestión pública como una manera eficaz de impulsar una reforma del Estado orientada al ciudadano y desde éste. CAD plantea avanzar en esta reforma desde una perspectiva “micro”, a través de la promoción y la multiplicación de las buenas prácticas gubernamentales, sin descartar iniciativas que partan de los estratos más altos del poder. Hablar de buenas prácticas gubernamentales (conocidas por sus siglas “BPG”) es elegir un nuevo lenguaje en materia de reforma del Estado: uno centrado en la gente y orientado al ciudadano. Es prestar atención a los procesos y a los equipos humanos; y establecer como eje la calidad del servicio desde los primeros escalones de la administración pública. Es impulsar cambios pequeños pero posibles y sostenibles en el tiempo. Es cambiar la realidad y caminar hacia el progreso. Ese tránsito supone entender nuestra realidad en sus distintas manifestaciones –económicas, sociales, políticas,

culturales, personales e institucionales– y a la vez diseñar incentivos para la acción correcta”<sup>26</sup>.

La Municipalidad de Miraflores es uno de los gobiernos locales que más prácticas ha certificado a nivel de los gobiernos locales durante la presente gestión municipal. El gerente municipal de Miraflores Sergio Meza señala:

“Nosotros empezamos la actual gestión en enero del 2011. Desde el 2012 hemos participado en todos los Premios BPG de CAD, presentando cada año un promedio de 10 prácticas. Estamos contentos porque casi todas han sido certificadas como buenas prácticas, y varias han ganado sus categorías (...). Para nosotros el premio ya es parte de la manera cómo trabajamos: No solo porque nos gusta recibir el reconocimiento, sino porque nos establece los parámetros con los que debemos de trabajar nuestros programas y actividades. Para nosotros certificar una práctica significa que hemos estado haciendo bien las cosas”.

En el caso de buenas prácticas certificadas en gestión ambiental efectiva que incluyesen participación ciudadana, hemos identificado en la Municipalidad de Miraflores: el programa Basura que no es basura, la Comisión Ambiental Local y una serie de actividades puntuales dentro de lo que podría entenderse por educación ambiental. Estas serán las buenas prácticas a ser analizadas en el presente trabajo.

#### **4.2 Revisión de documentación oficial de la municipalidad de Miraflores**

Existen una serie de documentos de la Municipalidad de Miraflores que permite tener mayores insumos para la presente investigación. A continuación, una lista de dicha documentación, resaltando la relevancia de cada uno de ellos para ese fin:

---

<sup>26</sup> Boza Dibós, Beatriz (2006). *Manual de Buenas Prácticas en Gestión Pública 2006*. Lima: Ciudadanos al Día. Página 37.

- Actas de las sesiones de la Comisión Ambiental Local (2014-2016). Las mismas permiten conocer más sobre el funcionamiento real de la Comisión: Asistentes, regularidad de las reuniones, temas tratados, etc.
- Plan Distrital de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos de Miraflores (2011-2015) y Plan Distrital de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos de Miraflores (2016-2018). Dichos documentos permiten entender mejor la competencia de la municipalidad en esta materia, en especial sobre el desarrollo del programa “Basura que no es basura”.
- Encuesta “Habla Miraflores”. Encuesta de opinión hecha por Ipsos Perú por encargo de la Municipalidad de Miraflores sobre diversos servicios municipales. Ello permite tener una impresión más completa de la percepción ciudadana sobre las prácticas ambientales, más allá de las entrevistas a vecinos.
- Postulación de la buena práctica “Miraflores Sostenible” al Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública de Ciudadanos al Día (2015). La misma permite conocer las políticas públicas en materia ambiental de la Municipalidad de Miraflores, con particular énfasis en aquellas con una fuerte base en la participación ciudadana.
- Archivo de noticias en el Portal Web de la Municipalidad de Miraflores (2011-2016). Su revisión da una idea del avance de cada una de las prácticas, así de la información que se transmite a los vecinos sobre su desarrollo.
- Ordenanzas municipales emitidas por la Municipalidad de Miraflores con contenido ambiental. Explican las competencias municipales en esta materia, así como el enfoque brindado por la municipalidad. Las ordenanzas revisadas son:
  - Ordenanza 241/MM.- Sobre el Sistema de Gestión Ambiental Local.
  - Ordenanza 242/MM.- Sobre la creación de la CAL Miraflores.

- Ordenanza 243/MM.- Sobre la Política Ambiental Local, la Agenda Ambiental y el Plan de Acción Local.

### **4.3 Entrevistas a funcionarios responsables**

Al no existir mucha documentación que explique los motivos por los cuales se decidió implementar los distintos programas objeto de investigación en el presente trabajo, se hacía necesario entrevistar a los funcionarios responsables de su creación y ejecución. De esta manera, además, se podía ahondar en algunas de las particularidades de estas prácticas. Los funcionarios entrevistados fueron:

- Jorge Muñoz Wells. Alcalde de la Municipalidad de Miraflores, en su segundo mandato consecutivo (2011-2014, 2015-2018). Abogado de profesión, fue anteriormente ocupó el cargo de Teniente Alcalde (2003 - 2006), Regidor (1999 - 2010) y Director Municipal (1996 - 1998) de la comuna de Miraflores.
- Sergio Meza Salazar. Gerente municipal de la Municipalidad de Miraflores (2011 a la fecha). Abogado de profesión, fue anteriormente Secretario General de la comuna de Miraflores (2003-2006) y funcionario de la Defensoría del Pueblo (2007-2010).
- Ximena Giraldo Malca. Subgerente de Desarrollo Ambiental de la Municipalidad de Miraflores (2014 a la fecha). Comunicadora para el desarrollo de profesión, con una maestría en Gestión Pública, trabajó en consultoras de responsabilidad social empresarial.

Se ha considerado las partes pertinentes de dichas entrevistas en el acápite dedicado a los resultados de la investigación. Las citas permiten ilustrar mejor y ahondar en la información y análisis sobre las prácticas de participación ciudadana en la gestión ambiental de la Municipalidad de Miraflores estudiadas.

#### **4.4 Entrevistas a vecinos participantes**

Para evitar que las fuentes de información institucionales (documentación y entrevistas a funcionarios) terminen generando un sesgo pro municipalidad, se han realizado entrevistas a vecinos que han participado en los distintos espacios identificados dentro de la gestión ambiental. De esta manera se asegura lograr un equilibrio y darle al enfoque ciudadano la importancia que tiene a la hora de evaluar el elemento participativo de una política pública.

Los vecinos entrevistados fueron:

- Percy Weiss. Presidente de Junta Vecinal de Miraflores, integrante de la Comisión Ambiental Local, participa en el programa “Basura que no es basura”.
- Kelvin Reyes. Consultor ambiental, integrante de la Comisión Ambiental local.
- Lucía Baertl. Vecina de Miraflores, ganadora del Primer “Eco Reto”.
- Oscar del Valle. Vecino de Miraflores, participa en el programa “Basura que no es basura”.
- César Castillo. Colaborador de la Municipalidad de Miraflores con participación constante en “Un día sin auto”.



## CAPITULO CINCO

### Resultados

#### **5.1 Participación como involucramiento: Programa "Basura que no es basura"**

“Basura que no es basura” es el programa de reciclaje de la Municipalidad de Miraflores, implementado el año 2011. Este Programa –que recoge mensualmente cerca de 50 toneladas de residuos reciclables de 15 mil familias del distrito – está a cargo de la Subgerencia de Desarrollo Ambiental, en coordinación con otras áreas como la Gerencia de Seguridad Ciudadana, la Gerencia de Comunicaciones e Imagen Institucional, y la Gerencia de Participación Ciudadana.

De acuerdo al Plan Distrital de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos de Miraflores, el objetivo general de “Basura que no es basura” es “mejorar la calidad de vida de toda la comunidad mirafloresina en base al fomento de una cultura de compromiso ambiental mediante una correcta disposición de los residuos sólidos para reducir su impacto y promover su reciclaje”, señalando que los objetivos específicos son:

- 1) Sensibilizar y concientizar a los vecinos sobre el volumen de los residuos que generan y las consecuencias ambientales de su inadecuada disposición;
- 2) Propiciar el reconocimiento de las oportunidades y beneficios socioambientales del reuso y reciclaje tanto para el vecino como para la comuna mirafloresina;

3) Incorporar a recicladores formalizados en el sistema de recolección selectiva de los residuos sólidos del distrito, con el fin de regularizar su trabajo en el distrito y contribuir en la mejora de su calidad de vida y labor ambiental<sup>27</sup>.

En palabras de Ximena Giraldo, subgerente de Desarrollo Ambiental de la Municipalidad de Miraflores:

“Lo que busca la Municipalidad con “Basura que no es basura” es fomentar una cultura de compromiso ambiental desde los hogares. El programa coloca a nuestros vecinos como los principales actores del cuidado ambiental. Y creo que justamente la acogida del programa y su rápido avance se debe al componente participativo de su implementación”<sup>28</sup>.

El programa “Basura que no es basura” tiene un antecedente que, dado el enfoque de la presente investigación, es relevante señalar. En el año 2010 – durante la gestión municipal anterior – se desarrolló un Plan Piloto de Recolección Selectiva de Residuos Sólidos Inorgánicos (RSRSI) en una de las dieciséis zonas del distrito, cuyos resultados no resultaron favorables dada la complejidad del sistema planteado basado en el recojo atemporal de bolsas para reciclar. Esta iniciativa que duró sólo 12 semanas recolectó 5 toneladas con la participación activa de 40 vecinos. Luego de este tiempo el programa fue desactivado generando descontento entre los vecinos inscritos.

Consultada sobre el poco éxito de esa experiencia piloto, la subgerente de Desarrollo Ambiental de la Municipalidad de Miraflores señaló:

---

<sup>27</sup> Perú, Miraflores. Ordenanza N° 463/MM, de 21 de julio del 2016, sobre Plan Distrital de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos Municipalidad de Miraflores 2016-2018. Página 27.

<sup>28</sup> Entrevista a Ximena Giraldo, subgerente de Desarrollo Ambiental de la Municipalidad de Miraflores. Comunicación personal. 15 de agosto de 2016.

“Esa experiencia se hizo de manera no participativa y no consideraron las facilidades para el vecino. El programa fue diseñado – con la mejor intención – desde un escritorio. Cuando uno trata de cambiar un comportamiento, hay que dar todas las facilidades a las personas no generar rechazo. Si complejizas el proceso, no será práctico, y reducirás las personas que participen. Además, debes crear una mística sobre el programa y la importancia de cada uno de los participantes. Uno de los problemas del programa es que los vecinos tenían que llevar las bolsas a determinados parques. Es decir, no solo tenían que separar los residuos a ser reciclados en una bolsa especial y poner la bolsa en la calle, como pasa con la basura regular, sino que tenían que caminar hasta un parque para dejarla. El programa empezó con 500 vecinos inscritos y terminó con solo 40 participantes. Por eso algo que siempre tuvimos en cuenta cuando revisamos esa experiencia y empezamos con el diseño de “Basura que no es basura” es que el servicio público tiene que ser fácil para el vecino, tiene que ayudar a generar una costumbre en su vida cotidiana, y tiene que motivarlo sintiendo que su participación es importante”<sup>29</sup>.

Con la nueva gestión municipal, en el 2011, se replantea la idea de contar con un programa de reciclaje. Sobre el particular, el alcalde de Miraflores Jorge Muñoz señaló lo siguiente:

“Uno de los pedidos que nos hacían los vecinos durante la campaña tenía que ver directamente con el reciclaje. La gestión anterior había impulsado un programa piloto pero no había funcionado. No por desinterés de los vecinos sino por fallas de gestión de la municipalidad de ese entonces. Los vecinos querían ayudar al medio ambiente y entendían que una manera directa de hacerlo era a través del reciclaje. De hecho, varios supermercados empezaron a ofrecer espacios para que sus clientes lleven vidrios, plásticos, papel, y otros elementos. Esta sin duda era una iniciativa positiva, pero implicaba un esfuerzo grande por parte de los vecinos –

---

<sup>29</sup> Entrevista a Ximena Giraldo, subgerente de Desarrollo Ambiental de la Municipalidad de Miraflores. Comunicación personal. 15 de agosto de 2016.

trasladando los materiales a las tiendas – y no era para todos los materiales que sí pueden reciclarse. La municipalidad tenía la obligación de ayudar a canalizar esta entusiasmo y voluntad de colaboración vecinal, ofreciendo a los vecinos el servicio de reciclaje directamente a sus hogares, con comodidad”<sup>30</sup>.

Así se crea el programa “Basura que no es basura”, cuyo nombre y metodología de recojo fue sugerido por los vecinos. En la conversación con los vecinos, y de la experiencia en otro distrito, se llegó a la conclusión que uno de los problemas solía ser que el programa requería el uso de una bolsa de basura especial entregada por el municipio. Ello generaba dificultades porque la logística de distribución de las bolsas especiales no siempre era el adecuado. Por ello, se decidió que en “Basura que no es basura” se utilizaría una cinta adhesiva de color rojo, lo que permitía el ahorro de recursos y que los vecinos reutilicen bolsas con las que ya cuentan.

Luego de revisar los documentos internos de la subgerencia de Desarrollo Ambiental, y de entrevistar a usuarios y funcionarios vinculados al programa, podemos señalar los pasos que constituyen el proceso del programa “Basura que no es basura”:

#### Primer paso: Inscripción del vecino.

El programa es voluntario. Depende de los vecinos (personas naturales y jurídicas) si participan o no, lo que implica que la municipalidad debe de fomentar de manera activa y permanente las bondades del programa.

Para participar, los vecinos deben inscribirse en la municipalidad. Con la confirmación de la inscripción, reciben un imán para la refrigeradora donde se indica el horario de recolección y los materiales que pueden ser objeto de reciclaje;

---

<sup>30</sup> Entrevista realizada a Jorge Muñoz, alcalde de Miraflores. Comunicación personal. 16 de agosto de 2016.

también reciben una cinta roja para ser colocada en las bolsas de basura, lo que permite identificarla para su recojo. Los materiales que pueden reciclarse son los siguientes:

- Papel: Periódicos, revistas, sobres, recibos, carpetas, papeles impresos, guías telefónicas.
- Cartón / tetrapack: Cajas, envases de alimentos.
- Vidrio: Botellas de todo tipo.
- Plástico: Botellas, envases de alimentos, sillas, bidones.
- Metal: Latas, conservas.

También se informa de los materiales que no pueden ser reciclados:

- Papel: Papel de fax, plastificado, papel de fotografía, servilletas, papel toalla, etiquetas.
- Cartón /tetrapack: Vasos de cartón encerado, cartón sucio.
- Vidrio: Pedazos de vidrio, foos, fluorescentes.
- Plástico: Tecnopor, bidones con restos de pintura.
- Metal: Pilas comunes o alcalinas.

#### Segundo paso: Recolección selectiva.

La recolección está a cargo de las asociaciones de recicladores formalizados e inscritos en el Programa “Basura que no es basura” (en la actualidad son 2, la Asociación de Recicladores y Especialistas Saludables y la Asociación de Recicladores de San Miguel). Cada una de las asociaciones contar con un camión recolector que cumpla con estándares técnicos mínimos. Todos los residuos que son recuperados son transferidos a la Instalación Comercializadora, la cual debe cumplir con los requisitos y permisos necesarios para su adecuado funcionamiento (por ejemplo, la autorización de la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud).

### Tercer paso: Segregación

La segregación especializada por los tipos de residuos está a cargo de los recicladores pertenecientes a las asociaciones. La caracterización se hace según los tipos de residuos aprovechables a segregar; estos residuos son pesados, registrados e informados a la municipalidad para el debido control.

### Cuarto paso: Acopio

Los materiales reciclables son acumulados por tipos de residuos y por toneladas con el objetivo de generar una ganancia mayor y poder demostrar la sostenibilidad del programa a corto o mediano plazo. Ello se realiza en una planta ubicada en una zona industrial, lo que permite tener las comodidades sin afectar a los predios del distrito (el cual es mayoritariamente residencial).

### Quinto paso: Comercialización

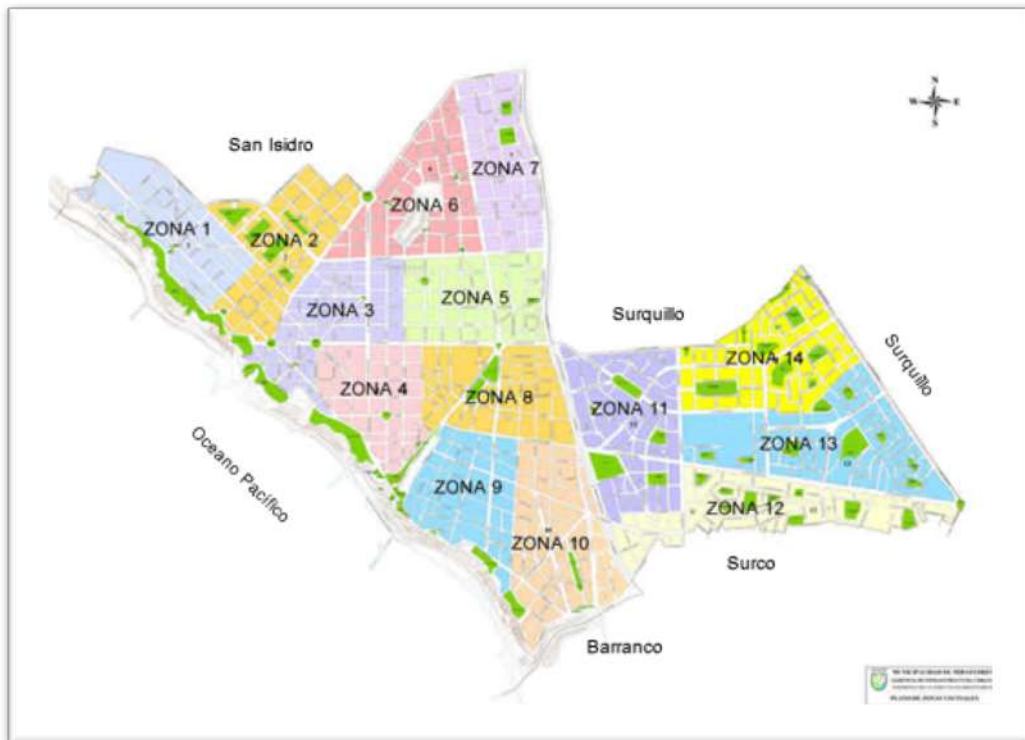
Para la promoción del ordenamiento y crecimiento productivo de la cadena de reciclaje, la Municipalidad promueve la comercialización directa de los recicladores a las empresas comercializadoras y transformadoras, mediante el acompañamiento municipal y la asesoría

Técnica. De esta manera se busca la venta a gran escala para obtener el mayor beneficio posible.

Un aspecto interesante del programa es la inclusión mediante formalización de recicladores. En Lima, al ser pocos los distritos con programas de reciclaje, es usual ver en las calles a recicladores informales, quienes revisan las bolsas de basura antes de la hora de recojo para extraer los materiales reciclables de su interés, lo que suele generar problemas de limpieza pública. El enfoque tradicional para enfrentar este problema era el de la represión: el personal de seguridad de los distritos intervienen para evitar la actividad de los recicladores informales. En el caso

de la Municipalidad de Miraflores con “Basura que no es basura” el enfoque es distinto: se deja de lado el esquema de represión y se pasa a uno de formalización para la inclusión. En la actualidad existe una asociación que integran 14 ex recicladores informales, encargados del recojo.

La Municipalidad de Miraflores ha dividido el distrito en 14 zonas para temas organizativos (juntas vecinales, recojo de basura, zonas de seguridad ciudadana, etc). El programa inició su fase piloto en la zona 6 del distrito el 13 de junio del 2011, y en 6 meses logró recolectar cerca de 100 toneladas con el apoyo de más de 2500 vecinos.



*Ilustración 2. Mapa de zonificación del distrito de Miraflores (Municipalidad de Miraflores)*

Con esta experiencia, y la validación de los vecinos, el programa inició su expansión paulatina al resto de zonas del distrito conservando como base el componente de

cercanía con los vecinos. Aquí vemos un cuadro con el crecimiento del programa de acuerdo a las zonas del distrito:

<b>Año de implementación</b>	<b>Zona</b>	<b>Fecha en la que se inició el programa</b>
2011	Zona 6	28 de agosto de 2011
2012	Zona 7	1 de junio de 2012
	Zona 5	27 de agosto de 2012
	Zona 3	5 de diciembre de 2012
2013	Zona 4	28 de mayo de 2013
	Zona 11	2 de agosto de 2013
	Zona 8	3 de octubre de 2013
	Zona 1	5 de diciembre de 2013
2014	Zona 2	5 de febrero de 2014
	Zona 9	7 de marzo de 2014
	Zona 10	15 de abril de 2014
	Zona 12	25 de junio de 2014
	Zona 14	31 de julio de 2014

*Tabla 1.* Fechas de implementación del programa “basura que no es basura” por zonas. Elaboración propia (Subgerencia de Desarrollo Ambiental de la Municipalidad de Miraflores)

En el siguiente cuadro podemos ver el crecimiento del programa mostrando como indicadores el número de viviendas inscritas, el número de participantes y el número de residuos recolectados.

<b>Indicadores</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b> (hasta agosto)



# de viviendas inscritas en el programa	2252	6675	8584	10404	15906	16920
% de participación de viviendas urbanas en el programa	6.8	20.2	25.9	31.4	48.1	51.1
# residuos recolectados en el programa (ton/año)	48.26	146.54	189.83	429.62	688.74	456.98

Tabla 2. Evolución de indicadores por año. Elaboración propia (Subgerencia de Desarrollo Ambiental de la Municipalidad de Miraflores)

Otra manera de realizar un balance sobre el programa lo realiza la propia Municipalidad de Miraflores en el “Plan Distrital de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos. Municipalidad de Miraflores 2016-2018”. En dicho documento, se hace un balance de lo logrado hasta el 2015, señalando no solo el total de toneladas de residuos sólidos reciclables recolectados (1500 toneladas) sino lo que ello implica en materia de ahorro de recursos:

Ahorrar	23671	M3 de agua
Evitar talar	15477	Árboles
Evitar extraer	128425	Litros de petróleo
Ahorrar	5581264	KWH de energía
Dejar de emitir a la atmósfera	152767	Kg. De Co2

Tabla 3. Ahorro de recursos (Municipalidad de Miraflores)

Esta información solo aparece en el citado informe, el cual suele ser de consulta institucional y de sectores especializados, pero no de consulta vecinal. Revisando

los materiales de difusión sobre el programa, vemos que no se encuentra esta información en dichos materiales. De cara a buscar la participación de nuevos vecinos, y de fidelizar a los que ya participan, podría ser interesante difundir más estos datos, pues expone de manera muy concreta los ahorros de recursos que genera el programa y, por ende, los beneficios ambientales.

En una encuesta realizada por la Municipalidad de Miraflores a los vecinos, ante la pregunta sobre si conocían los programas municipales, el 76% de encuestados señaló que sí conocía “Basura que no es basura”, siendo el programa con mayor nivel de reconocimiento de toda la municipalidad. A ese 76% se le preguntó por la importancia del programa, y el 96% señaló que era muy importante/importante, siendo, a su vez, el programa al que los vecinos asignaron mayor importancia, incluso por encima de los programas de seguridad ciudadana, siendo la seguridad una de las principales preocupaciones en Lima<sup>31</sup>. Asimismo, la municipalidad realiza una encuesta anual de satisfacción de los usuarios de “Basura que no es basura”. En su encuesta del 2015, el 70% de usuarios se mostró muy satisfecho/satisfecho con el programa.

## **5.2. Participación como aporte: Comisión Ambiental Local**

El artículo 25 de la Ley Marco del Sistema de Gestión Ambiental establece que las Comisiones Ambientales Municipales son las instancias de gestión ambiental, encargadas de coordinar y concertar la política ambiental municipal, promoviendo el diálogo y el acuerdo entre los sectores público y privado. Asimismo, señala que es mediante ordenanza municipal que se aprueba la creación de las Comisiones Ambientales Municipales, su ámbito y funciones, así como su composición.

---

<sup>31</sup> Perú: Ipsos. (2015). Encuesta “Habla Miraflores”. Elaborada por encargo de la Municipalidad de Miraflores.

En el caso de la Municipalidad de Miraflores, su Comisión Ambiental Municipal fue creada en el año 2006 mediante la Ordenanza 242. En dicha ordenanza, el nombre que recibe este espacio es el de Comisión Ambiental Local de Miraflores (CAL), y se establece, en su artículo 1, que es la instancia de gestión ambiental de Miraflores encargada de coordinar y concertar la política ambiental local, promoviendo el diálogo y el acuerdo entre los sectores público, privado y de la sociedad civil, articulado a las políticas ambientales de la Comisión Ambiental Metropolitana de Lima y a las del CONAM (hoy Ministerio del Ambiente). La ordenanza establece que la CAL está integrada por la Municipalidad de Miraflores (que la preside), ONG, juntas vecinales, sector empresarial y jóvenes del distrito; los integrantes se eligen en una asamblea convocada entre dichos grupos.

Un aspecto relevante a señalar es que la CAL fue creada en el 2006 al final de una gestión municipal (la gestión 2002-2006). Luego de ello, la siguiente gestión (2007-2010) la CAL fue desactivada. Durante cuatro años no hubo una sola reunión de este espacio de participación, pese a existir un mandato legal que obliga a las municipalidades. Es recién en el último año de la primera gestión de la actual administración municipal (2011-2014, reelegida para el periodo 2015-2018) que se retoma este trabajo, eligiéndose a los integrantes del CAL para el periodo 2015-2016.

Actualmente la CAL se encuentra integrada por la subgerenta de Desarrollo Ambiental, tres representantes de las juntas vecinales, un representante de ONG, dos representantes del sector comercial del distrito, dos representantes de consultoras ambientales, dos representantes de las escuelas públicas del distrito, un representante de las universidades y tres representantes de los jóvenes. Como vemos, existe un claro esfuerzo de la Municipalidad de Miraflores por asegurar que la mayoría de grupos de interés ciudadanos del distrito estén representados en este espacio, lo cual es digno de destacar.

Consultado sobre el particular, el alcalde de Miraflores Jorge Muñoz señaló:

“Nuestra visión del tema ambiental es clara: No es posible lograr avances significativos y sostenibles en el tiempo si es que no logramos involucrar a los vecinos. Esta participación vecinal no debe ser de acompañamiento al trabajo municipal, debe ser una participación creadora, que impulse y sustente el trabajo por el medio ambiente”.

De la revisión de las actas de reunión, se puede afirmar que el CAL funciona como un espacio de participación ciudadana real, no limitándose a temas protocolares o formales, como podría ser la sospecha inicial. Para llegar a esta afirmación se han tomado en cuenta los siguientes elementos.

- En 25 meses, el CAL se ha reunido 22 veces. Ello demuestra constancia, lo que resulta fundamental para que una comisión pueda tener una influencia real en el día a día de la gestión ambiental de la municipalidad, tomar acuerdos efectivos, hacerles el debido seguimiento, etc.
- El promedio de asistencia a dichas sesiones es de más del 70% de sus integrantes. Ello indica que los temas se discutieron y las decisiones se tomaron con un quorum aceptable, además de reflejar el interés que el espacio genera a sus integrantes. De tratarse de un espacio simplemente protocolar o sin mayor incidencia, la participación sería menor.
- Los temas tratados en cada reunión correspondían a aspectos de fondo de la agenda ambiental local de Miraflores. Destacamos alguno de las herramientas discutidas en dicho espacio:
  - Plan “Miraflores Sostenible” que incluye todo el trabajo de gestión ambiental del distrito.
  - Plan de Recolección de aceite vegetal utilizado
  - Proyectos ambientales para que los vecinos los presenten al presupuesto participativo

- Plan de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos 2015-2018
- Plan de Acción Ambiental 2016-2025
- Proyecto de ordenanza contra la emisión de gases contaminantes
- Proyecto de ordenanza sobre la agenda ambiental local

A dichos elementos podemos incorporar los testimonios de algunos de los ciudadanos que participan del espacio. El ingeniero Kelvin Reyes, consultor ambiental, hace un balance de su experiencia como integrante del CAL:

Es una experiencia muy grata. Yo siempre he trabajado en el área privada, es la primera vez que estoy en sector público y además ad honorem, y en mi visión privada puedo decir que estaba muy bien organizado. Hemos podido aportar desde nuestras experiencias profesionales o de vida, además de aprender cómo es la organización de un municipio y el funcionamiento de las cosas desde el Estado”.

Percy Weiss, vecino involucrado en las juntas vecinales desde hace muchos años, e integrante del CAL, confirma el balance positivo:

“Nos sentimos respaldados por el equipo porque es un trabajo muy reconfortante. Todos participan de manera desinteresada y eso es lo principal. Siempre han estado las puertas abiertas. Pronto habrá elecciones para el nuevo CAL y hay gente que no quiere salir del comité; esa es la manera de comprobar lo bien que se sienten ahí. Hay muchos jóvenes involucrados: si tú ves la composición casi el 50% son jóvenes, unos de la universidad, otros practicantes, otros de otros espacios, y eso es lo mejor de todo. No hay mayor satisfacción que la de aportar a tu comunidad”.

Ximena Giraldo, subgerente de Desarrollo Ambiental y representante de la municipalidad ante el CAL, sintetiza de manera clara el valor del espacio:

“Los vecinos se animan a participar de este espacio (el CAL) porque saben que funciona. No se trata de un espacio pensado para la foto, o para cumplir con la

formalidad de incluir a los ciudadanos en el trabajo municipal. Aquí los vecinos tienen una posibilidad de incidencia real, consensuando la agenda, discutiendo los temas, generando la política pública ambiental de Miraflores”.

### 5.3. Participación como acción: Actividades

#### 5.3.1 Eco Reto Miraflores

El “Eco Reto Miraflores” es una iniciativa de la municipalidad que busca – a través de una actividad lúdica que los vecinos se involucren con los servicios ambientales que ofrece Miraflores, así como familiarizarlos con los espacios verdes del distrito y las acciones de eficiencia que se pueden impulsar desde las casas.

El “Eco Reto” establece que los equipos participantes deben estar conformados por dos personas: Al menos un participante debe tener su DNI con residencia en Miraflores y al menos uno de los participantes debe ser mayor de edad. Se fomenta en las bases que se incorpore a niños y a personas con discapacidad. Para participar deben registrarse a través de la web de la Municipalidad, luego de lo cual reciben un correo con el número de equipo y el detalle del reto.

Respecto a los retos ambientales propuestos, en la segunda edición del concurso se establecieron diez, junto con sus respectivas fuentes de verificación:

#	Componente	Actividad a realizar	Fuente de verificación	Ubicación de punto
1	Contenedor soterrado de reciclaje	Dejar por lo menos 10 revistas, 10 envases de tetrapack o 10 latas de aluminio en el contenedor soterrado.	Fotos dejando los residuos.	Contenedor soterrado ubicado en la cuadra 1 de la Calle Ernesto Diez Canseco.

2	Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE)	Dejar 2 RAEE en el Punto Limpio y Ecológico.	Fotos dejando los RAEE	Estadio Niño Héroe Manuel Bonilla, ubicado en la cuadra 13 de la Av. El Ejército.
3	Movilidad sostenible	Recorrer toda la ciclovía del Malecón de la Marina en cualquier tipo de transporte no motorizado.	Fotografía del inicio y final del recorrido	Inicio: Cuadra 12 del Malecón de la Marina. Fin: Cuadra 1 del Malecón de la Marina.
4	Áreas verdes	Realizar una actividad con la familia o amigos en el parque: Picnic, ejercicios, juegos, etc.	Fotografías de la actividad	Parque Reducto
5	Biodiversidad	Fotografiar 2 especies de aves en el malecón	Fotos de aves	Desde el Malecón de la Marina hasta el Malecón Armendáriz
6	Pilas	Iniciar reciclaje de pilas en una botella de plástico con arena o aserrín.	Fotografía	Domicilio
7	Energía	Colocar un foco ahorrador en su domicilio.	Foto del foco	Domicilio
8	Energía solar	Visitar algún espacio iluminado por paneles solares y contarle a algún transeúnte sobre la existencia de estos	Foto junto a los paneles solares	Dos puntos: - Av. Larco - Parque Porras Barrenechea
9	Parklet	Visitar el primer Parklet	Fotos en el espacio	Parklet ubicado en la Av. Benavides 495

		de Miraflores y tomarse una foto con las personas que encuentres allí		
10	Aceite vegetal usado	Iniciar el reciclaje de aceite vegetal usado en una botella de plástico en su domicilio	Foto haciendo la acción	Domicilio

*Tabla 4. Bases del concurso (Municipalidad de Miraflores)*

Luego de cumplidas todas las acciones del “Eco Reto Miraflores”, los equipos envían la evidencias de cumplimiento al Facebook del área ambiental de la Municipalidad, donde se verifica quiénes cumplieron con las acciones ambientales. Entre los equipos que cumplen con todos los retos, se sortea pasajes y estadías en lugares ecoturísticos.



*Ilustración 3. Banner publicitario del concurso (Municipalidad de Miraflores)*



Esta actividad llama la atención por el enfoque innovador que plantea, alejándose de lo que usualmente son las actividades de fomento de temas ambientales. Sobre el particular, la subgerente de Desarrollo Ambiental Ximena Giraldo señala:

“Decidimos implementar el “Eco Reto” porque somos conscientes de cómo el juego como actividad es un vehículo eficiente en los procesos de aprendizaje, además de motivar cambios de conducta y de ayudar a la integración de las personas que deciden participar”.

El alcalde Jorge Muñoz comenta sobre este enfoque:

“Esta es una actividad absolutamente innovadora. Normalmente desde los municipios y desde el sector público en general, se busca capacitar y sensibilizar sobre este tipo de temas (ambientales) de manera muy aburrida: conferencias o talleres densos y cuadrículados. Con esta actividad logramos salir de las oficinas municipales, aprovechar los espacios públicos que ofrece Miraflores y aprender mientras nos divertimos con nuestros amigos y familiares”.

Respecto a esta actividad, la vecina Lucía Baertl – ganadora del primer Eco Reto – comentó lo siguiente:

“Mi hermana fue la que dio la idea de participar juntas. Más allá de que nos gusta entrar en concursos nos llamó la atención el tema de este en particular. Nos interesa bastante todo lo que tenga que ver con el medio ambiente y la naturaleza; y nunca habíamos visto uno sobre eso. De todas maneras creo que es necesario que la gente en general se preocupe y esté involucrado en un nivel personal con el cuidado del medio ambiente. Hacer actividades divertidas creo que es una de las mejores estrategias para lograr esto. Funcionó con nosotras, aprendimos sobre muchas iniciativas que no sabíamos que tenía el distrito o que probablemente habíamos pasado por alto”.

A la fecha se han realizado dos ediciones del “Eco Reto”: en el 2015 y en el 2016. En total, se alcanzó la inscripción de 238 personas, de las cuales 77 lograron cumplir todas las acciones ambientales y mejorar su calidad de vida. Asimismo, se incorporaron a 34 familias al programa de reciclaje “Basura que no es basura”, quienes ya participan de manera permanente, y se logró que 38 familias inicien el reciclaje de aceite vegetal usado evitando con ello contaminar el mar con este residuo. Asimismo, el “Eco Reto” fue certificado como Buena Práctica en Gestión Pública 2016 por la organización civil Ciudadanos Al Día.

Por lo antes señalado, se trata de una actividad muy creativa, cuya institucionalización y mayor realización podría generar más impacto. Dado los bajos costos que tiene realizarla, la municipalidad podría pensar en realizarla una vez al mes, involucrando a las 17 instituciones educativas con las que cuenta el distrito. Los premios podrían ser otorgados por negocios locales del propio Miraflores. Asimismo, sería interesante que se diseñe una matriz de seguimiento que les permita verificar que los participantes del Eco Reto Miraflores continúan realizando las prácticas ambientales, lo que podría ir de la mano de un reconocimiento posterior.

### **5.3.2 “Un día sin auto”**

“Un día sin auto” es otra de las actividades reconocidas como Buena Práctica en Gestión Pública. Lo particular de esta buena práctica es que el público principal son los propios trabajadores de la Municipalidad. Ellos no participan de la actividad en su condición de trabajadores; es decir, no participan como parte de los términos de referencia de su trabajo; lo hacen de manera voluntaria, mostrando un nuevo grupo al cual se puede involucrar en actividades de participación ciudadana.

El alcalde Jorge Muñoz sintetiza la experiencia:

“Un Día Sin Auto impulsa la movilidad sostenible en Miraflores. El público principal es el trabajador municipal y todos los funcionarios. (...) Desde enero del 2015 hemos impulsado la práctica los últimos viernes de cada mes. (...) Los participantes se desplazan a la Municipalidad en bicicleta, a pie u otro sistema que no implique el uso de un transporte motorizado. Entre los participantes se sortea mensualmente un día libre, lo que sirve como incentivo adicional y reconocimiento al esfuerzo”.

Es decir, este proyecto tiene como público directo a los 2300 colaboradores que laboran en la Municipalidad de Miraflores. ¿Cuáles son los beneficios de participar en esta actividad? Son beneficios económicos (ahorro en el pago de pasajes o servicios), para su salud (reducción de calorías) y beneficios indirectos, como la satisfacción de sentir que están colaborando a un cambio mayor respecto a la manera cómo nos movilizamos por la ciudad.

La subgerente de Desarrollo Ambiental Ximena Giraldo hizo una precisión importante:

“Es importante señalar que la práctica no estaba orientada sólo al que tiene auto sino que se buscó involucrar también a las personas que se movilizan en transporte público, quienes podían ser parte de la iniciativa bajándose unos paraderos antes o evitar las conexiones y caminando un mínimo de 1 km. De esta manera logramos involucrar a mayor cantidad de colaboradores y visibilizar el tema de la movilidad sostenible no sólo enfocado al uso de la bicicleta sino a la importancia del caminante”.

Asimismo, señaló la vocación del programa por incorporar también a los vecinos:

“Por otro lado, es importante señalar que este proyecto ha buscado involucrar a los más de 85 mil vecinos y las miles de personas que visitan el distrito a diario a través de la estrategia comunicacional invitándolos a replicar la experiencia en su día a día. Para ello se generaron campañas como “Vamos a comer en Bici”, “A votar en

bici” entre otras; que en conjunto buscan reforzar la importancia de mirar alternativas más ecoeficientes que el auto para transportarnos. Finalmente, es importante mencionar que las más de 100 empresas e instituciones ubicadas dentro del distrito también resultan un público objetivo del proyecto dado que se espera puedan replicar la iniciativa con sus colaboradores”.

Para “Un día sin auto”, la municipalidad estableció una metodología que les permite hacer seguimiento a los participantes y monitorear el aporte de su práctica al ambiente, la salud y su economía. Dicha metodología tiene tres fases con siete etapas en total:

### ***Fase I:***

#### **1. Establecer una matriz de participación**

- Esta debe contemplar el área, nombres y apellidos, punto de partida, medio de transporte común y transporte alternativo de cada participante.
- Se debe tener una columna reservada para los kilómetros recorridos y otra para anotar la cantidad de CO<sub>2</sub> que se ha dejado de emitir. Es importante señalar que esta matriz será actualizada de manera mensual.

#### **2. Establecer un incentivo**

- Cómo incentivo se ha propuesto un día libre al mes el cual se sortea entre los colaboradores que participen en la actividad. Este incentivo se estableció luego de una breve evaluación sobre lo más valorado por el personal.
- Además, se ha complementado la actividad con un incentivo adicional coherente con la actividad (entrega de frutas, agua u otro) y la entrega de información que aporte a la iniciativa. Para este proceso resulta fundamental sumar aliados estratégicos que aporten con el proyecto a fin de que ellos pueden realizar su aporte como acción de responsabilidad social y evitar de esta manera costos para la municipalidad.

### **3. Convocatoria**

- La convocatoria se realiza a través de los medios más usados por los colaboradores para que tenga el mayor impacto posible. Toda la comunicación ha sido de manera digital evitando los volantes u otro material impreso. Ha sido importante además el papel de los brigadistas ambientales de cada área dado que han permitido reforzar la actividad entre sus compañeros.

#### ***Fase II:***

### **4. Proceso de inscripción y entrega de distintivo**

- Las personas interesadas realizan su inscripción por correo enviando sus datos completos o a través del intranet municipal.
- Se puede centralizar la inscripción a través de algún representante del área (brigadista).
- Se estableció un distintivo de la actividad (cinta verde primero y luego el pin) que nos ha permitido reconocer a los participantes a la hora de su llegada.

### **5. Registro de llegada de participantes**

- Se estableció un personal que verifique la llegada de los participantes y haga entrega del incentivo (fruta, agua u otro).
- Se realizó un registro visual de la llegada de los participantes lo cual ha sido importante para que ellos se sientan motivados y reconocidos.

#### ***Fase III:***

### **6. Procesamiento de la información**

- Con la lista final de participantes se deberá contabilizar los Kg de CO<sub>2</sub> que se dejaron de emitir.
- Para ello se debe multiplicar los Km recorridos de cada uno por 0.162 Kg/Km empleando como medida estándar de un Auto Sedan Medium.

## **7. Publicación de resultados**

- Es importante informar respecto a los logros obtenidos con la actividad.
- En especial, se debe destacar la reducción en la emisión de CO2 que se ha logrado gracias al trabajo de todos.
- Se destaca la participación de los colaboradores que recorren distancias más largas en bicicleta y a pie.

La subgerente de Desarrollo Ambiental Ximena Giraldo explica la importancia de esta metodología:

“La metodología descrita en fases y pasos nos ha permitido realizar un proceso sostenible, monitoreable y de fácil replicabilidad. Es por ello que hemos capacitado a 13 empresas del distrito con esta metodología a fin de que pueden implementarla. Asimismo, consideramos que puede ser replicable para otras municipalidades que presentan la necesidad de generar acciones en torno a la movilidad sostenible. Un ejemplo de ello puede ser observado en la iniciativa #Chapatubici emprendida por la Municipalidad de San Isidro que instauró su día sin auto los días 22 de cada mes desde septiembre de 2015”.

Otro elemento a resaltar de la iniciativa es que supone un bajo costo para su implementación. El costo del proyecto durante toda su ejecución no supera los 100 euros. El gasto mencionado se realizó en la compra de los distintivos para los participantes (cintas verdes al principio y pines posteriormente) los cuales son bienes de bajo costo y que puede ser utilizados de manera reiterativa por el participante dado que no son descartables. Asimismo, la comunicación y proceso de convocatoria se realizan a través de medios digitales (mailing, redes sociales y correos electrónicos) evitando con ello el uso de papel en la impresión de flyer o afiches. Finalmente, el incentivo del “Día Libre”, el cual es sorteado ente los participantes, no incurre en gastos adicionales para la Municipalidad y permite involucrar al área de Recursos Humanos en esta iniciativa quien a través de la

Resolución de su Subgerencia No 43-2015-SGRH/GAF/MM institucionalizaron la práctica de manera interna.

Como vemos, “Un Día Sin Auto” tiene como eje central la participación dado que se basa en el involucramiento de un grupo de ciudadanos en una práctica ambientalmente positiva como lo es dejar de usar vehículos motorizados para trasladarse en formas alternativas de movilidad. En este caso, los colaboradores de la Municipalidad de Miraflores son quienes voluntariamente mes a mes se inscriben para realizar la actividad fortaleciendo esta manera la identidad institucional en torno a una buena práctica. Además, es importante señalar que este proyecto busca involucrar a todos los colaboradores, vivan lejos o cerca dado que no todos viven en el distrito por lo que les resulta complicado movilizarse en bicicleta o a pie desde su domicilio.

Otro aspecto innovador del proyecto, aparte del bajo costo de inversión y su enfoque participativo, es la trascendencia del tema. Es la primera vez que un gobierno local realiza la promoción del transporte no motorizado a través de una práctica concreta y constante involucrando a una población específica: los colaboradores municipales. Asimismo, es destacable la pertinencia de esta propuesta en un contexto social que busca alternativas para mejorar la calidad de vida de las ciudades a través de un transporte sostenible. De esta manera no sólo se ha generado un impacto en los participantes y su estilo de vida, sino se está visibilizando la importancia de promover el transporte sostenible; buscando así, generar acciones de promoción e incidencia que puedan irse sumando a otras iniciativas a fin de que la movilidad sostenible sea una alternativa real y viable en la ciudad.

A la fecha, el proyecto Un Día Sin Auto Miraflores cuenta con 1606 colaboradores participantes quienes han recorrido 3609.28 km dejando de emitir 739.55 kg de CO<sup>2</sup> al ambiente. Además de ello, 90 participantes han incorporado esta práctica de manera permanente.



*Ilustración 4. Fotografía de ceremonia de reconocimiento a participantes. En la foto, de izquierda a derecha: Subgerente ambiental Ximena Giraldo, alcalde de Miraflores Jorge Muñoz y funcionaria del MINAM. (Municipalidad de Miraflores)*

Hay varias lecciones interesantes de esta práctica. La primera de ellas es que es posible generar incidencia y acción en torno a la movilidad sostenible planteando una estrategia sencilla, económica y fácil de replicar. El factor fundamental para ello es en la manera cómo se comunica e inctiva que público objetivo participe. . Recae en las formas de llegar a la población. Otra lección es que la actividad no debe ser algo desarticulado cada mes, el gran desafío debe ser lograr el cambio de hábito y rutina de las personas que participan, no solo para la sostenibilidad de la práctica sino para lograr un impacto real.

Hay una consideración adicional que escapa a “Un día sin auto” pero que resulta siendo fundamental dentro de una política coherente de promoción de la movilidad sostenible. Es importante que además de este proyecto se desarrolle una infraestructura de ciclo vías, caminos peatonales y otros circuitos que permitan transitar de manera sostenible por la ciudad. En el caso de Miraflores, por ejemplo, en los últimos tres años se han construido 15km nuevos de ciclovía, además de realizar permanentes obras de rehabilitación y mantenimiento de las vías peatonales.



## CAPITULO SEIS

### Conclusiones

#### **1. El Estado debe de documentar y aspirar a la replicabilidad de las buenas prácticas en gestión pública.**

Las buenas prácticas en gestión pública son aquellas experiencias exitosas y replicables. Por el momento, no existe dentro del Estado un ente que se encargue de evaluar los distintos programas y actividades que se dan en las diversas instituciones de los tres niveles de gobierno para poder determinar cuáles cumplen con esas dos características. Los esfuerzos para hacerlo se encuentran en la sociedad civil organizada, como el caso mencionado del Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública organizado por Ciudadanos al Día, con las limitaciones que ello implica en cuanto a impacto.

Si las buenas prácticas fuesen identificadas desde el Estado, y su replicabilidad promovida de manera activa, experiencias como la de Miraflores aquí estudiada podrían ser encontradas en más distritos de Lima y el país. Además, obligaría a las instituciones del Estado a documentar adecuadamente su trabajo, con indicadores de actividad y de resultados claros. Ello, además de beneficiar a los ciudadanos, beneficiaría a la academia, pues facilitaría el acceso a la información para realizar investigaciones y análisis sobre las mismas. Esas investigaciones y análisis serían un valioso aporte para que esas buenas prácticas sean mejoradas y conocidas por más actores interesados.

#### **2. Los municipios deben promover distintos tipos de participación ciudadana para sus vecinos.**

En un esquema de descentralización, los gobiernos locales son aquellos que, por temas geográficos y de las funciones que desarrollan, se encuentran más cercanos a los ciudadanos, sus vecinos. Por ello, resultan el espacio ideal para desarrollar y

promover la participación ciudadana. En ese esquema, las municipalidades deben ser conscientes que no todos los vecinos cuentan con el tiempo y las competencias para lograr una participación plena y constante en temas de gestión local. La Municipalidad de Miraflores ha entendido bien ello, ofreciendo programas y actividades que permiten distintos tipos de participación ciudadana, de acuerdo al tiempo, disposición e interés de los vecinos.

### **3. La participación ciudadana en la gestión ambiental local puede producirse de distintas formas, de acuerdo al tipo de involucramiento que requieren.**

En las buenas prácticas analizadas hemos podido identificar tres tipos de participación en la gestión ambiental local de la Municipalidad de Miraflores. La participación como involucramiento en el programa “Basura que no es basura”, la participación como aporte en la Comisión Ambiental Local y la participación como actividad concreta con las actividades ambientales que se desarrollan.

La participación como involucramiento con “Basura que no es basura” permite que los vecinos colaboren con una competencia fundamental del municipio: el recojo de basura y el adecuado procesamiento de aquello que resulta reciclable. Son los vecinos los que ayudaron al diseño del programa y los que permiten que se desarrolle, al separar los residuos reciclables en una bolsa especial y colocándola en el horario correspondiente para su adecuado recojo. Este tipo de participación es permanente, pues el servicio de recojo de basura por su propia naturaleza también lo es.

La participación como aporte en la Comisión Ambiental Local logra que los diversos procesos y políticas públicas de la Municipalidad en materia ambiental se enriquezcan con las propuestas, críticas y retroalimentación de los vecinos. A diferencia de la participación como involucramiento, es más puntual, y por lo tanto no requiere de un compromiso diario. Ello permite que profesionales y vecinos en general encuentren el tiempo para participar y brindar sus conocimientos y

experiencias para la mejora.

La participación como acción concreta, en las actividades reseñadas, permiten que la participación sea una herramienta para educar y generar conciencia en temas ambientales. Si bien es puntual y no se prolonga en el tiempo, es una muy buena puerta de entrada para luego lograr una participación más activa. Además, por la flexibilidad y concreción permite que su organización sea sencilla y rápida, pero con alto impacto. Es quizás el tipo de participación más fácil de replicar en otras municipalidades por estas características.

#### **4. La participación ciudadana en la gestión ambiental local trae beneficios concretos a las municipalidades**

La participación ciudadana en la gestión ambiental local trae beneficios que pueden sintetizarse en: enriquecimiento de las políticas públicas, ayuda a la sostenibilidad de las mismas, mejora en el control de gestión.

La participación enriquece las políticas públicas porque permite que los beneficiarios opinen y aporten desde su propia mirada. Ello permite que la mirada institucional (que a veces resulta excesivamente rígida y formal) se enriquezca de expectativas y experiencias distintas, generando un gran espacio para la innovación.

La participación ayuda a la sostenibilidad de las políticas públicas porque los vecinos se convierten en los principales defensores de las mismas. Si cambian los funcionarios o la gestión municipal, son los vecinos los que exigirán que se respeten los canales y programas que ellos mismos han legitimado.

La participación ayuda al control de gestión. Los vecinos, al ser los beneficiarios directos o indirectos de las políticas públicas, son los más interesados en que éstas se implementen de manera adecuada. El tenerlos cerca e involucrados activamente

permite conocer problemas en la implementación que en otro esquema serían más difíciles de detectar. El mejor control de gestión permite mejores resultados.

## **5. Las municipalidades deben de facilitar la participación ciudadana a través de dos elementos clave: la comodidad y el sentido de trascendencia**

Hay dos características comunes de todas las buenas prácticas de participación ciudadana en la gestión ambiental aquí analizadas: la comodidad y el sentido de trascendencia. Ambas sustentan el éxito de dichas prácticas.

La comodidad de los vecinos a la hora de participar resulta fundamental. Los vecinos brindan su tiempo y compromiso, las municipalidades deben de facilitar la experiencia para que ella no implique un sacrificio adicional. La comodidad de los canales incentiva a que los vecinos se comprometan con su participación. Recordemos que los vecinos invierten parte del poco tiempo libre que tienen luego de cumplir sus responsabilidades laborales y familiares; ello quiere decir que los canales de participación compiten con todas las actividades de ocio y recreación de las que podrían disfrutar los ciudadanos ese momento. Por ello la experiencia no debe resultar tediosa o implicar un esfuerzo adicional al que razonablemente se puede esperar. Las municipalidades deben de pensar permanentemente como facilitar la participación, y ahí los continuos avances de las tecnologías de la información serán el principal aliado.

El sentido de trascendencia también juega un rol importante. La participación ciudadana debe de mostrar resultados concretos los cuales sean considerados como avances para el cuidado ambiental. Caso contrario, los vecinos decidirán utilizar su tiempo libre de forma más provechosa o satisfactoria. El compromiso se forja al demostrarle al vecino que resulta valioso y que con su participación se están generando mejoras sustantivas. La Municipalidad de Miraflores está logrando que los vecinos sientan que su participación involucra un impacto real, lo que ayuda al éxito de las buenas prácticas estudiadas.

## CAPITULO SIETE

### Bibliografía

Boza Dibós, Beatriz (2006). Manual de Buenas Prácticas en Gestión Pública 2006. Lima: Ciudadanos al Día.

Espinosa-Saldaña y Gutierrez Ticse (2008). Limitación del poder y estructura del Estado. Estudios sobre la parte orgánica de la Constitución. Lima: Grijley, página 329. (Cita a Espinosa – Saldaña Barrera, Eloy. La descentralización territorial en el Perú).

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2006) Elaborando proyectos de comunicación para el desarrollo. Argentina.

Font, Joan. (2004) Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma De México. Instituto Nacional de Desarrollo Social. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

Giraldo, Ximena. (2016) La implementación de la política pública que promueve que los gobiernos locales incluyan a los recicladores en los programas de segregación en la fuente y recolección selectiva. (Tesis para optar por el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno). Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.

Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo. (2009) Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. Daena: International Journal of Good Conscience. 4(1): 179-193.

León, Rafo (2008). La Lima de Mario Vargas Llosa. Ruta Literaria. Lima, Perú: PromPerú.

Ministerio del Ambiente. (2015) Cartilla informativa del Proceso de Reconocimiento a la Gestión Ambiental local Sostenible 2015. Lima, Perú: Ministerio del Ambiente.

Ministerio del Ambiente. (2016). Compendio de la Legislación Ambiental Peruana: Volumen II: Institucionalidad Y Gestión Ambiental. Lima, Perú: Editado por la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente.

Municipalidad de Miraflores (2016). Borrador del Plan Urbano del distrito.

Naranjo Mesa, Vladimiro. (2010). Teoría constitucional e instituciones políticas. Bogotá: Temis S.A.

Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2013 - 2014), Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2014. ID del Estudio 001-PER-INEI-ENAH0-2014.

Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014). Una Mirada a Lima Metropolitana.

Perú: Ipsos. (2015). Encuesta "Habla Miraflores". Elaborada por encargo de la Municipalidad de Miraflores.

Planas, Pedro. (1998). Cómo organizar el territorio. En La Descentralización en el Perú Republicano (19-25). Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.

Rubio Correa, Marcial. (1999) Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo 3. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Sachs, Jeffrey D.. (2014). Resilient Cities. The Age of Sustainable Development, The Earth Institute. Columbia University. Nueva York, Estados Unidos. , 355-391. (es un artículo de revista? Si es así falta fecha de publicación y volumen)

## Páginas web

Compacto of Mayors (23 de septiembre de 2016) Recuperado de <https://www.compactofmayors.org/>

Grey-Felder, Denise & Deane, James. (1999). Communication for Social Change: A Position Paper and Conference Report. 15 de septiembre de 2016, Rockefeller Foundation. New York. Recuperado de: <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/handle/123456789/14643>

Michael Bloomberg. (2016). Bloomberg Philantropies Anual Report 2015. 24 septiembre de 2016, Bloomberg Philantropies, Recuperado de: [https://www.bbhub.io/dotorg/sites/20/2016/04/Bloomberg\\_Philanthropies\\_15\\_AR.pdf](https://www.bbhub.io/dotorg/sites/20/2016/04/Bloomberg_Philanthropies_15_AR.pdf)

Ministerio del Ambiente. (3 de septiembre de 2016). Portal oficial del Ministerio del Ambiente: 103 municipalidades de todo el Perú fueron reconocidas por el MINAM por su Gestión Ambiental Local Sostenible (GALS). Recuperado de: <http://www.minam.gob.pe/gals/2016/05/09/103-municipalidades-de-todo-el-peru-fueron-reconocidas-por-el-minam-por-su-gestion-ambiental-local-sostenible-gals/>

Premio a las Buenas prácticas en Gestión Pública. (10 de setiembre de 2016). Recuperado de <http://www.premiobpg.pe/images/documentos/premios/2016/premio-bpg-2016-bases.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible. 01 de setiembre de 2016, de PNUD Sitio web: <http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informesobredesarrollohumano2013/IDHPeru2013.html>

## **Normativa legal**

Constitución Política del Perú, de 29 de diciembre de 1993.

Decreto Supremo 009-2009-MINAM, de 15 de mayo de 2009, sobre Medidas de Ecoeficiencia para el Sector Público que buscan establecer un modelo de gestión administrativa que promueva el ahorro y mejor uso de recursos.

Ordenanza 242 de la Municipalidad de Miraflores, de 28 de setiembre de 2006, que aprueba la creación de la Comisión Ambiental Local de Miraflores

Ordenanza 463 de la Municipalidad de Miraflores, de 21 de julio del 2016, sobre Plan Distrital de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos Municipalidad de Miraflores 2016-2018.

Ley de Bases de la Descentralización. Ley 27783, del 26 de junio de 2002

Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Ley 28245, del 8 de junio de 2004.

Ley Orgánica de Municipalidades. Ley 27972, del 6 de mayo de 2003.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley 27806, del 2 de agosto de 2002.



## ANEXOS

### Anexo 1: Guía de preguntas de las entrevistas a autoridades

1. ¿Cuál es la importancia de la participación ciudadana en la gestión ambiental de la Municipalidad de Miraflores?
2. ¿Considera que los vecinos realizan aportes valiosos a la gestión ambiental? En caso la respuesta sea afirmativa, ¿podría señalar algunos ejemplos?
3. ¿Por qué considera que fracasó el programa de reciclaje implementado por la gestión municipal anterior?
4. ¿Cómo nace la idea de implementar el programa de reciclaje “Basura que no es basura”?
5. ¿Cuáles son los elementos innovadores del programa de reciclaje “Basura que no es basura”?
6. ¿Por qué es importante la participación vecinal en “Basura que no es basura”?
7. ¿Cuáles son los principales resultados de “Basura que no es basura”?
8. ¿Por qué es importante que exista la Comisión Ambiental Local?
9. ¿Qué balance podría realizar del funcionamiento de la Comisión Ambiental Local?
10. ¿Cuáles diría que han sido los aportes concretos realizados por la Comisión Ambiental Local?

11. ¿Por qué la Municipalidad de Miraflores realiza actividades de contenido ambiental?
12. ¿Cuál es el objetivo detrás del “Eco Reto”?
13. ¿Qué balance realizaría de la organización del “Eco Reto”?
14. ¿Se piensan realizar mejoras al “Eco Reto”? ¿Cuál es el futuro de la actividad?
15. ¿Qué balance se podría realizar de “Un día sin auto”?
16. ¿Por qué realizar la actividad “Un día sin auto” enfocada en los colaboradores de la Municipalidad y no en los vecinos del distrito?
17. ¿Qué hace que “Un día sin auto” sea una actividad sostenible en el tiempo?

## **Anexo 2: Guía de preguntas de las entrevistas a vecinos**

1. ¿Cuál es la importancia de la participación ciudadana en la gestión ambiental de la Municipalidad de Miraflores?
2. ¿Siente que su participación como vecino es valorada por la Municipalidad de Miraflores?
3. ¿Podría contarnos en qué consistió su participación?
4. ¿Qué balance haría de su experiencia de participación vecinal?
5. ¿Qué lo llevó a involucrarse en la participación ambiental de su distrito?