CAPÍTULO II

ASPECTOS INSTITUCIONALES Y JURÍDICOS

El presente capítulo analiza el marco legal y administrativo en el cual se desarrollará el Sistema de Desechos Sólidos de las ciudades de Machala, Pasaje y El Guabo. Para lo cual se contará con el apoyo de las leyes estipuladas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ley de Prevención y Control de la Contaminación, Ley de Modernización del Estado y Código de Salud.

2.1 MARCO LEGAL.

La legislación sobre desechos se refiere al conjunto de normas que regulan la contaminación ambiental producida por el hombre, pues se entiende que una de las características de los desechos es la de alterar la composición del medio ambiente en que se depositan.

La legislación establece normas para el manejo de desechos o contaminantes que afectan o se depositan en el aire, agua y suelo, que poseerían características no peligrosas, tóxicas, sean sustancias químicas, industriales o domésticas; además, regula la introducción de desechos tóxicos al país.

2.1.1 Obligación municipal en el manejo de los desechos sólidos.

El Código de la Salud es el principal cuerpo legal del cual se desprenden el resto de leyes que se refieren al manejo de desechos. Establece varias disposiciones relacionadas con el saneamiento ambiental y, por ende, relativas al manejo de desechos. Según el Art. 32 especifica que las municipalidades están en la obligación de realizar la recolección y disposición final de basuras, de acuerdo con métodos técnicos.

Según el Art. 13 de la Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental dictamina que los Ministerios de Salud y del Ambiente, cada uno en el área de su competencia, en coordinación con las municipalidades, planificarán, regularán, normarán, limitarán y supervisarán los sistemas de recolección, transporte y disposición final de basuras en el medio urbano y rural.

El instrumento legal que regula el saneamiento ambiental en el cantón es la Ley de Régimen Municipal; la cual especifica en su Art. 15 3a) que es función primordial del municipio la recolección, procesamiento o recolección de residuos.

2.1.2 Regulación del manejo de los desechos sólidos.

La Constitución de la República establece que las Municipalidades tienen la facultad de dictar ordenanzas para reglamentar y regular la gestión de los desechos sólidos[1].

En el cantón Machala y Pasaje cuentan con una ordenanza que regula la gestión integral de los desechos y residuos sólidos; la cual no es aplicada en su totalidad por lo que existe un deficiente manejo de los mismos. Mientras que el cantón El Guabo aún no cuenta con una ordenanza que regule el manejo de los desechos sólidos.

[1] Ley de Régimen Municipal Art. 1, 2) y Art. 64 Nº 1 y 49

2.1.3 Fijación de tarifas por el servicio prestado por parte del municipio.

Al municipio le compete realizar los estudios necesarios para que el Concejo cuente con elementos de juicio suficientes para fijar o aprobar las tarifas de los servicios públicos directamente prestados por la Municipalidad, con el asesoramiento de las instituciones públicas especializadas[2].

La ley[3] establece que las municipalidades podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en la Ley. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales siempre que el monto de ellas guarde relación con el costo de producción de dichos servicios.

El monto de las tasas autorizadas por esta Ley se fijará por ordenanza, previo dictamen del Ministerio de Finanzas.

Para el cobro de la tasa por el servicio de aseo público, recolección, barrido y limpieza de las calles, transporte de residuos y su disposición final en los sitios determinados para tal efecto, se establecen las siguientes categorías:

Categoría Oficial Media:	10%
Categoría Residencial:	20%
Entidades Oficiales y Categoría Comercial e Industrial:	30%

[2] Ley Orgánica de Régimen Municipal, Art. 163 L)
[3] Ley Orgánica de Régimen Municipal, Art. 397

No existirán excepciones para el cobro de esta tasa a favor de personas naturales o jurídicas, consecuentemente el Estado y más entidades del sector público que realicen al hecho generador estarán sujetas a la tasa.

2.2 MARCO ADMINISTRATIVO.

2.2.1 Estructura orgánica funcional

El manejo administrativo de la Municipalidad de Machala, se rige según el Plan Emergente en el que se especifica las líneas de autoridad y jerarquía, así como las responsabilidades de cada uno de los funcionarios. A continuación se presenta el organigrama adoptado por el Municipio de Machala.

GRÁFICO 2.1: ORGANIGRAMA MUNICIPIO DE MACHALA

Fuente: Municipio de Machala
Elaborado por las autoras

En los cantones de Pasaje y El Guabo no se encuentra establecido un organigrama que permita determinar la jerarquía de cada uno de sus funcionarios y tampoco existe una designación de responsabilidades para cada uno de los cargos dentro lo que provoca un problemática administrativa para dichos cantones.

2.2.2 Personal administrativo y operativo

Machala

La administración directa del servicio se encuentra a cargo del Municipio, a través de la Dirección de Servicios Públicos. La directora encargada, Ing. Teresa Silva González, es la responsable de la distribución diaria del trabajo del personal y realiza el seguimiento de las tareas.

La Dirección tiene como personal de apoyo a la Ing. María Augusta Figueroa, cuyo nombramiento es de Jefe de Recolección de Desechos Sólidos, adicionalmente se cuenta con inspectores, personal de conductores, obreros y con el personal de secretaría., esto es referente al manejo de los desechos sólidos.

El personal de campo con que se cuenta para las labores de barrido, recolección, transporte y disposición asciende a 217 personas, distribuidas de la siguiente forma:

ACTIVIDAD	TOTAL
Barrido	144
Recolección y transporte	70
Disposición final	3
TOTAL	217

No se cuenta con el registro del personal de oficina que trabaja para el sistema de desechos sólidos.

Pasaje

El Municipio es el responsable directo de la administración de este servicio por medio de la Dirección de Planificación, a cargo de Geovanny Espinoza Cabrera, Jefe de Sanidad Ambiental, el cual es el encargado de la recolección de desechos sólidos, control y supervisión del personal y control y manejo del botadero a cielo abierto de desechos sólidos del cantón.

La Asistencia Administrativa está a cargo de la Srta. Alexandra Bonilla, quien se encarga de la atención al público, manejo de documentos y presentación de informes de los trabajos realizados.

El personal operativo encargado de las diferentes labores del manejo de desechos sólidos asciende a 50 personas que se encuentran distribuidas de la siguiente forma:

ACTIVIDAD	PERSONAL
Barrido	27
Recolección y transporte	19
Disposición final	4
TOTAL	50

El Guabo

El manejo de desechos sólidos de este cantón se encuentra dirigido directamente por el Municipio a través de la Sección de Higiene Ambiental perteneciente al Departamento de Obras Públicas; esta sección se encuentra a cargo del Ing. David Armijos, quién es el encargado del manejo y control de esta actividad.

El personal operativo que realiza las labores requeridas de esta actividad está formado por 30 personas que se encuentran distribuidas de la siguiente manera:

ACTIVIDAD	PERSONAL
Barrido	10
Recolección y transporte	16
Disposición final	4
TOTAL	30

2.3 PROPUESTA

La mayoría de los cantones de nuestro país no cuenta con un adecuado sistema de disposición final de sus desechos sólidos que ocasionan múltiples problemas como la presencia de basureros al aire libre, quema y polución ambiental, condiciones insalubres, altos índices de enfermedades infectocontagiosas, incremento de plagas y vectores peligrosos para la salud; en general, malas condiciones de vida para la población y un desarrollo desorganizado de los cantones.

Actualmente los cantones de Machala, Pasaje y El Guabo atraviesan por ésta problemática; razón por la cual el objetivo general que persigue el proyecto es lograr que los servicios de aseo mejoren considerablemente. Para alcanzar este objetivo una alternativa con base técnica, ambientalmente sostenible, socialmente justa y económicamente productiva son los rellenos sanitarios.

La gestión de este proyecto se recomienda mediante el sistema de mancomunidad de cantones, amparado en el Art. 195 de la Ley de Régimen Municipal, la cual expresa “La Municipalidad podrá participar también con otros organismos del Sector Público, en la formación de empresas públicas para la prestación de servicios públicos. Constituidas dichas empresas se regirán, así mismo, por las disposiciones de la Ley

Orgánica de Administración Financiera y Control y demás leyes, ordenanzas y estatutos que fueren pertinentes."

A continuación se detallan las ventajas y desventajas de la mancomunidad:

VENTAJAS

- El Municipio mantiene el control del servicio y de las tarifas a través del directorio
- Se mejoran las condiciones de los servicios en materia de autonomía para contratación y para el manejo de recursos técnicos, económicos y laborales, necesarios para las labores de control y fiscalización
- Se evita la desviación de los recursos provenientes de la tasa de aseo, hacia otras actividades
- Disminuye la ingerencia y la intervención política en las decisiones administrativas y técnicas
- La especialización y la dedicación a una sola actividad le dan grandes ventajas competitivas
- Puede contratar personal de altas calidades técnicas, profesionales y humanas
- La contratación con terceros se especializa y optimiza
- Se facilitan y especializan el control y el seguimiento de los servicios contratados
- Se mejoran las relaciones con los usuarios y con la comunidad

- Permite un control estricto de costos y de ingresos
- Es recaudadora de los ingresos y pagadora de los servicios contratados
- Se mejoran las estadísticas y los indicadores de gestión y de resultados
- Se lograría una alta especialización y desarrollo tecnológico
- Mejora en la gestión de los recursos económicos y en la asignación de subsidios
- Existe experiencia en el país
- Coadyuva a lograr una mayor eficiencia de los servicios y a optimizar sus costos
- Los recursos económicos captados serían exclusivamente para mejorar los servicios de aseo
- Se logra independencia o autonomía administrativa y operativa
- La ordenanza de creación de la empresa, puede dar representación amplia a la comunidad y al sector privado en el Directorio
- Tendrá la capacidad necesaria que le permita realizar una planificación a mediano y largo plazo del servicio
- Es la interlocutora directa con la compañía privada encargada de la prestación de los servicios de aseo
- Pequeña estructura administrativa

DESVENTAJAS

- Habrá tendencia del Municipio a trasladarle las ineficiencias acumuladas
- Se conserva la inestabilidad producida por los cambios políticos en el I. Concejo y Alcaldía
- Se le da autonomía al servicio pero se mantiene la tutela de la autoridad municipal
- Posible burocratización de la empresa
- Dependencia municipal para la toma de decisiones en el pliego tarifario.

Por lo tanto, el proyecto propone la creación de una Empresa Pública de Aseo Regional (EPAR), la cual se regirá a través de la ordenanza de creación de la empresa[4].

Según las funciones a cumplirse por la Empresa Pública de Aseo Regional (EPAR) se ha diseñado el Organigrama[5] que la regirá, el cual muestra el nivel de jerarquía de los departamentos que lo conforman.

[4] Anexo Nº 1, Ordenanza de Creación de la Empresa Municipal
[5] Anexo Nº 2, Organigrama