

DOF: 02/10/2009

DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2009-2012.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-

Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 26 y 29 de la Ley de Planeación, 7, fracción I, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y 31, 32 Bis y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 26, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación;

Que el mismo precepto constitucional establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal;

Que el 31 de mayo de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual contiene los objetivos nacionales, estrategias y prioridades que regirán la actuación del Gobierno Federal durante la presente administración;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, considera entre los objetivos de su eje rector 4, "Sustentabilidad ambiental", el reducir el impacto ambiental de los residuos favoreciendo su valorización, así como el diseño y construcción de infraestructura apropiada que permita la recolección, separación, reciclaje y disposición final de los mismos, así como vigilar que se cumpla con la normativa vigente en las instalaciones y en las operaciones de manejo de residuos;

Que la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, dispone que es facultad de la Federación formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de residuos así como elaborar el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Que en este contexto, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha formulado el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2009-2012, el cual contiene la política ambiental, el diagnóstico, objetivos, líneas de acción, estrategias y metas para la gestión de los residuos, con el propósito de impulsar su prevención y gestión integral, a través de la minimización, separación en fuente, reutilización y reciclaje, valoración material y energética y disposición final restringida y apropiada, bajo esquemas de responsabilidad compartida y diferenciada, y

Que en términos de lo dispuesto en la Ley de Planeación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sometido a la consideración del Ejecutivo Federal a mi cargo el referido programa especial, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se aprueba el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2009-2012.

ARTÍCULO SEGUNDO.- La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y las entidades coordinadas por la misma, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, elaborarán sus respectivos programas anuales, mismos que servirán de base para la integración de sus anteproyectos de presupuesto, a efecto de que se prevean los recursos presupuestarios necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2009-2012, en concordancia con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

ARTÍCULO TERCERO.- La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con la participación que le corresponda a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, evaluará el avance del Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2009-2012 de manera periódica, los resultados de su ejecución, así como su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Asimismo, realizará las acciones necesarias para hacer las correcciones procedentes y, en su caso, modificar el programa.

ARTÍCULO CUARTO.- La Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de su competencia, vigilará el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones contenidas en el presente Decreto.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Para el ejercicio 2009, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y las entidades coordinadas por la misma, llevarán a cabo las acciones correspondientes al programa que se aprueba a través de este decreto, con cargo a su presupuesto autorizado.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a veintiocho de septiembre de dos mil nueve.- Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.- Rúbrica.- El

Secretario de Hacienda y Crédito Público, Agustín Guillermo Carstens Carstens.- Rúbrica.-

El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Juan Rafael Elvira Quesada.-

Rúbrica.- El Secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas.- Rúbrica.

PROGRAMA Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2009-2012.

PROGRAMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS 2009-2012

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES

- 1.1 Residuos y Salud
- 1.2 Aspectos Económicos
- 1.3 Aspectos Sociales, Culturales y Equidad de Género
- 1.4 Marco Jurídico
- 1.5 Experiencias Nacionales
- 1.6 Contexto Internacional
- 1.7 Vinculación con Instrumentos de Planeación

2. FINALIDAD Y METODOLOGÍA PARA UN PROGRAMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS

3. DIAGNÓSTICO BÁSICO Y PROBLEMÁTICA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS

- 3.1 Residuos Peligrosos
- 3.2 Residuos de Manejo Especial
- 3.3 Residuos Sólidos Urbanos
- 3.4 Residuos de la Industria Minero-metalúrgica
- 3.5 Residuos de la Industria Petrolera

4. PRINCIPIOS RECTORES DE POLÍTICA

5. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

- 5.1 Objetivo General
- 5.2 Objetivos Específicos
- 5.3 Estrategias
- 5.4 Líneas de Acción

6. PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS

- 6.1 Objetivo Particular
- 6.2 Líneas de Acción

7. PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS DE MANEJO ESPECIAL

- 7.1 Objetivo Particular
- 7.2 Líneas de Acción

8. PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

- 8.1 Objetivo Particular
- 8.2 Líneas de Acción

9. PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS MINEROMETALÚRGICOS

Residuos Minero-Metalúrgicos

- 9.1 Objetivo Particular
- 9.2 Líneas de Acción

Residuos de la Industria Petrolera

9.3 Objetivo Particular

9.4 Líneas de Acción

10. TEMAS TRANSVERSALES

10.1 Desarrollo Científico y Tecnológico

10.1.1 Objetivo Particular

10.1.2 Líneas de Acción

10.2 Residuos, Cambio Climático y Energía

10.2.1 Objetivo Particular

10.2.2 Líneas de Acción

10.3 Gestión de Residuos en Situación de Riesgo y Desastre

10.3.1 Objetivo Particular

10.3.2 Líneas de Acción

10.4 Educación y Capacitación

10.4.1 Objetivo Particular

10.4.2 Líneas de Acción

10.5 3R's y ciclo de vida

10.5.1 Objetivo Particular

10.5.2 Líneas de Acción

10.6 Sistema de Información Nacional para la Gestión Integral de los Residuos

10.6.1 Objetivo Particular

10.6.2 Líneas de acción

11. FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA

11.1 El Costo del programa

11.2 Fuentes de Financiamiento

11.3 Objetivos Particulares

11.4 Líneas de acción

11.5 Prioridades de Financiamiento

12. EVALUACIÓN, RESULTADOS Y ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA

12.1 Mecanismos de seguimiento y evaluación del programa

12.2 Indicadores

12.3 Línea Base

12.4 Resultados esperados

12.5 Actualización del PNPGIR

ANEXOS

Anexo 1. Experiencias Nacionales

Anexo 2. Contexto Internacional

- Anexo 3. Regulación Mexicana
- Anexo 4. Leyes Estatales y ordenamientos municipales
- Anexo 5. Fuentes de Financiamiento
- Anexo 6. Características de los sitios de disposición final en ciudades mayores a 100,000 habitantes y principales destinos turísticos
- Anexo 7. Proyectos MDL para rellenos sanitarios y sector pecuario
- Anexo 8. Bibliografía

ABREVIATURAS

APF	Administración Pública Federal
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC
BDAN	Banco de Desarrollo de América del Norte
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CESPEDES	Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable
CFC's	Clorofluorocarbonos
COCEF	Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza
COFEPRIS	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
COP's	Contaminantes orgánicos persistentes
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DBGIR	Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de Residuos
ENACC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
GEI	Gases de efecto invernadero
GIRESOL	Red Nacional de Promotores Ambientales para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
HABITAT	Programa de SEDESOL
HFC's	Hidrofluorocarbonos
IES	Instituciones de Educación Superior
INE	Instituto Nacional de Ecología
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LGPGIR	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
LGS	Ley General de Salud
M2M	Metano a Mercados
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
PNI	Plan Nacional de Instrumentación
PNPGIR	Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2009-2012
PRORESOL	Programa de Residuos Sólidos
PSMAyRN	Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012
REMEXMAR	Red Mexicana de Manejo Ambiental de Residuos
RLGPGIR	Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
RME	Residuos de manejo especial
RP	Residuos peligrosos
RSU	Residuos sólidos urbanos
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SFP	Secretaría de la Función Pública
SE	Secretaría de Economía
SENER	Secretaría de Energía
Secretaría o SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores

SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SINGIR	Sistema de Información Nacional para la Gestión Integral de los Residuos
SNIARN	Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales
SS	Secretaría de Salud

Capítulo 1. Antecedentes

1. ANTECEDENTES

1.1 Residuos y Salud

La aparición de enfermedades provocadas por la contaminación del agua de consumo con desechos sólidos (entre ellos la excreta humana) y la proliferación de vectores de enfermedades transmisibles (como insectos y ratas), impulsó la intervención de los gobiernos en la prestación de servicios de administración de agua potable, drenaje y recolección de los residuos domésticos.

La preocupación por la protección de la salud en relación con los riesgos que derivan del manejo inadecuado de los residuos sólidos y de la contaminación del agua para consumo humano, es mucho más antigua que la relacionada con la protección al ambiente. Por lo mismo, las primeras regulaciones sobre la basura (los residuos) aparecieron en los Códigos Sanitarios, orientadas hacia la preservación de la calidad del agua y al saneamiento básico, siendo las autoridades de salud las encargadas de la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y recolección de basura y de la aplicación de la regulación correspondiente.

En México antes de que se transfiriera a las autoridades municipales la responsabilidad de prestar tales servicios, la Secretaría de Salubridad y Asistencia atendía estos temas, y no es casual que a los servicios relativos al manejo de los residuos sólidos, se les llame servicios de limpia, puesto que su objetivo es crear condiciones apropiadas de higiene y salubridad. En la década de los ochenta, al inicio de la regulación del cuidado del ambiente con un enfoque centrado en la protección de la salud en contra de los riesgos de la contaminación ambiental (Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación), se creó la primera Subsecretaría de Medio Ambiente en el seno de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

La LGS, la LGEEPA, y la LGPGIR, son reglamentarias de las disposiciones en la materia que contiene la CPEUM, en particular del artículo 4o. que establece los derechos a la protección de la salud y a un ambiente adecuado para lograr el desarrollo y bienestar de la población.

La preocupación por los riesgos a la salud y al ambiente derivados del manejo inadecuado de los residuos tóxicos adquirió niveles internacionales al difundirse casos de intoxicación severa provocados por el vertimiento al mar de desechos industriales que contenían mercurio o de residuos mineros que contenían cadmio a las aguas de un río utilizadas para irrigar cultivos agrícolas (en Japón), o por el entierro de solventes orgánicos volátiles y otros residuos tóxicos industriales en un depósito subterráneo sobre el que se construyeron casas habitación y escuelas en Estados Unidos.

Los legisladores en México respondieron a la preocupación pública al respecto, introduciendo en la LGEEPA (1988) las primeras disposiciones regulatorias de la generación y manejo de los residuos peligrosos, corrosivos, reactivos, explosivos, tóxicos, inflamables y biológico-infecciosos, las cuales se complementaron con las contenidas en el Reglamento en Materia de Residuos Peligrosos y en siete normas técnicas ambientales (hoy normas oficiales mexicanas). Esta legislación regulaba principalmente a las actividades productivas generadoras de estos residuos, hasta que la LGPGIR reconoció el riesgo que representa la generación de residuos peligrosos en los hogares, los cuales no necesariamente se disponen en rellenos sanitarios en los que se prevenga su liberación fuera de los sitios en los que éstos se encuentran, sino en tiraderos de basura a cielo abierto, con el consecuente riesgo para la salud de la población y para los ecosistemas, esto ha llevado a introducir disposiciones regulatorias que aplican a los residuos peligrosos domésticos y a todo tipo de generadores, sean micro, pequeños o grandes generadores.

Es importante mencionar que la LGS establece que la protección de la salud demanda la extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud; mientras que en la LGPGIR se establece que la responsabilidad compartida de los productores, importadores, exportadores, comercializadores, consumidores, empresas de servicios de manejo de residuos y de las autoridades de los tres órdenes de gobierno es fundamental para lograr que el manejo integral de los residuos sea ambientalmente eficiente, tecnológicamente viable y económicamente factible.

No menos importante es considerar el hecho de que tanto la LGS, como la LGPGIR están orientadas a prevenir riesgos de afectación a la salud humana y de los demás seres vivos. Por ello se debe precisar que por riesgo de un residuo se entiende la probabilidad de que sus componentes puedan ocasionar efectos adversos en la salud humana o al ambiente, si se dan las condiciones necesarias para ello, en términos de cantidad de ellos que contaminen el aire, agua, suelos o alimentos; la vía por la que entren en contacto e ingresen a los organismos vivos; la magnitud de la exposición y el tiempo que dure ésta; así como la frecuencia con la que se repita; y la vulnerabilidad o susceptibilidad de los receptores.

En México los peligros tradicionales asociados al manejo inadecuado de los residuos sólidos siguen siendo un problema de salud pública, ejemplo de ello es que una de las principales fuentes de contaminación del agua de consumo sigue siendo la disposición inadecuada de éstos o que los residuos sólidos dispuestos

inadecuadamente en la intemperie que se llenan de agua son uno de los determinantes de peligro en la transmisión del dengue; situaciones que conducen a la erogación de sumas considerables en el tratamiento de enfermedades de origen hídrico y en la pérdida de días productivos. Un documento publicado en 2002 por la Organización Mundial de la Salud titulado *Preparemos Ambientes Saludables para los Niños*, cita cifras en que menciona que en la actualidad, la carga económica de las enfermedades relacionadas con el medio ambiente es enorme, como se observa en los siguientes ejemplos:

- Si se hubiese atajado con éxito el paludismo hace 30 años (una enfermedad provocada por un insecto que prolifera en los "cacharros" abandonados fuera de los hogares), el producto interno bruto de África sería probablemente unos US\$ 100,000 millones más alto.
- A finales del decenio de 1990, según una fuente, China perdió nada menos que el 7.7% de su producción económica potencial debido a la mala salud provocada por la contaminación.
- Las investigaciones realizadas indican que sólo con que las autoridades redujeran en un 10% las partículas presentes en el aire, la Ciudad de México podría ahorrar no menos de US\$ 2,000 millones al año.

Además, es preciso tener presentes los nuevos riesgos introducidos por un consumo creciente de materiales y productos que contienen sustancias tóxicas o peligrosas o por ciertas modalidades de manejo de los residuos que no se realizan mediante las mejores técnicas y mejores prácticas (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Ejemplos de peligros tradicionales y modernos para la salud

Peligros tradicionales	Peligros modernos
Enfermedades transmitidas por vectores (como el dengue cuyo mosquito transmisor se reproduce en envases vacíos, llantas usadas y otros recipientes desechados en la intemperie y que se llenan de agua)	Contaminación ambiental por residuos sólidos y peligrosos (incluida la derivada de la liberación de metano producido por la biodigestión de residuos orgánicos que contribuye al cambio climático, del incendio de basureros o de la incineración inadecuada de residuos que liberan dioxinas y furanos que son contaminantes orgánicos persistentes)
Agua contaminada con coliformes fecales y pobre saneamiento básico	Uso de agroquímicos y otras sustancias tóxicas o peligrosas (que al desecharse se convierten en residuos peligrosos al igual que sus envases vacíos)
Peligros de daño en la agricultura (incluidos los derivados de la quema de residuos agrícolas)	

Fuente: Modificado de: A. Yassi, T. Kjellström, T. De Kok y T.L. Guidotti. *Salud Ambiental Básica*. INHEM, OMS, PNUMA. Red de Formación Ambiental. Serie Textos Básicos para la Formación Ambiental 7. 2002

1.2 Aspectos Económicos

De acuerdo con análisis realizados en la OCDE, de la que México es miembro, existe una relación entre el aumento en el Producto Interno Bruto (PIB) y en la capacidad de gasto de la población, y el incremento en el volumen de generación de los residuos sólidos, lo que asocia a dicha generación con la producción y consumo de bienes. Es de esperarse que las diversas entidades del país que difieren entre sí en cuanto a los dos primeros parámetros también se distinguen por la cantidad y composición de los residuos que generan por habitante y derivados de sus actividades productivas. Estas diferencias se reflejan asimismo en la infraestructura y capacidades de manejo de los residuos sólidos de una entidad a otra y así como existen entidades en México cuyo Índice de Desarrollo Humano (IDH) es comparable al de países industrializados y otras en las que este índice es similar al de países con gran retraso en su desarrollo, lo mismo ocurre en cuanto a sus fortalezas o debilidades en materia de gestión integral de los residuos.

El crecimiento de la población, la cual se incrementó de 13.6 millones de habitantes en 1900 a 103.3 millones en el año 2005 (INEGI, 2003a y 2008b), a su vez está planteando retos considerables para los servicios urbanos que difícilmente pueden crecer a la misma velocidad que la demanda.

Por su parte, el hecho de que México haya firmado más de 20 tratados comerciales que lo han insertado de lleno en la globalización económica, ha tenido repercusiones significativas en cuanto al volumen y características de los residuos sólidos generados, en la medida que ha favorecido el ingreso al país de productos de consumo y envases y embalajes elaborados con materiales novedosos, no necesariamente biodegradables, y que ejercen presiones considerables sobre los servicios de limpia y plantean problemas para su disposición final ambientalmente adecuada. A ello se agrega el hecho de que diversos países con los que se han suscrito acuerdos comerciales, como los de la Unión Europea o Japón, han introducido la responsabilidad del productor respecto de sus productos al final de su vida útil y establecido esquemas para que éstos sean retornados por los consumidores a dicho productor para su reciclado. Esto implica que las industrias exportadoras en México deben estar al tanto y cumplir con las obligaciones citadas respecto de la responsabilidad sobre sus productos al exportarlos, como también demanda que se establezcan esquemas similares en el país.

1.3 Aspectos Sociales, Culturales y Equidad de Género Implicaciones Sociales de la Gestión de Residuos

En México, el sector informal está presente en las diversas etapas del manejo de los RSU, de hecho, es un actor principal en el sistema de reciclaje, e incluso en algunos municipios, asume tareas que son competencia de las autoridades municipales. En el pasado hubo tentativas de incorporar a los pepenadores a las estructuras formales, sin embargo, no ha tenido éxito debido a que generalmente se ofrecen trabajos de

barrido por un sueldo mínimo, mientras que el ingreso por la separación informal es de dos a tres salarios mínimos.

Este sector no se limita al reciclaje, también está involucrado en la recolección, siendo muchas veces usado por las autoridades municipales como sustituto parcial del sector formal. En la mayoría de los municipios mexicanos no se cobra por el servicio de recolección a través de la administración municipal, sin embargo, gran parte de la ciudadanía paga propinas o gratificaciones que, en algunos casos, superan la cantidad que costaría un servicio formal por parte del municipio. Mientras la administración pública tiene que pagar el sistema (sueldos de los trabajadores y la infraestructura, como por ejemplo los camiones y estaciones de transferencia) a través de los impuestos y su presupuesto, los ingresos directos los recibe el personal (formal e informal) que efectúa la recolección. Algunos municipios hacen contratos con personas del sector privado (formal o informal) cuyas ganancias son únicamente las propinas y la venta de material reciclable encontrado en la basura.

La actividad de la pepena, es importante para la sociedad, ya que evita que toneladas de RSU se depositen en los basureros, y suministra casi en su totalidad las materias primas que son recicladas en las industrias de papel, plástico, aluminio, fierro y vidrio. Sin embargo, estos trabajadores laboran en condiciones que ponen en riesgo su salud, pero su actividad ayuda a disminuir los problemas sociales y mejorar sus condiciones de vida, al crearse empleos con ingresos regulares, derecho a servicios de salud, jubilación y acceso a educación.

El objetivo central al que debe apuntar cualquier intento viable de modificación y mejoramiento de nuestro sistema actual de manejo de residuos implica la necesaria formalización sistemática de los aspectos "informales", "subterráneos", "alternos", o simplemente costumbres que se han generado con el tiempo.

Esto implica un cuidadoso análisis de las relaciones sociales, económicas y políticas que existen en cada uno de los grupos que participan en el proceso de manejo de los residuos. Por ejemplo, medir el peso real (económico, social y político) de los sindicatos de trabajadores de limpia; cuantificar los volúmenes de los productos reciclables y su impacto económico en el empleo; exhibir públicamente las prácticas y costumbres nocivas que existen en el manejo actual de los desechos; mostrar a la ciudadanía el nivel de inconsciencia y malos hábitos ciudadanos que existen sobre los residuos, entre otros.

Participación ciudadana

El comportamiento de la población general en cuanto a los residuos sólidos obedece en gran medida a una percepción errónea sobre quién es responsable de reducir su generación, de asegurar su manejo ambientalmente adecuado, y de asumir los costos que derivan de su manejo integral, al suponer que son las autoridades municipales a quienes corresponde únicamente estas tareas, y que el pago del servicio de recolección y manejo de sus residuos está implícito en el impuesto predial, con lo cual no tiene ningún incentivo para minimizar su generación.

También existe confusión acerca de los beneficios que podrían derivar de la separación de los materiales susceptibles de reciclado desde su origen, al considerarse que en los camiones recolectores éstos terminan mezclándose y desperdiciándose, lo cual desalienta la participación ciudadana en campañas de separación de materiales valorizables para introducirlos de nuevo en la arena económica y evitar que vayan a parar a sitios de disposición final.

A pesar de lo anterior, es sorprendente y estimulante el número creciente de instituciones educativas, de organizaciones de la sociedad civil, de organizaciones empresariales, de personajes del medio artístico y de ciudadanos que se están involucrando en actividades relacionadas con la información, comunicación, educación, capacitación y/o asistencia técnica para incentivar la adopción de prácticas de consumo y producción sustentables, la reducción, reutilización y reciclado ambientalmente adecuados de los residuos sólidos, poniendo en práctica la responsabilidad compartida, pero diferenciada, en su gestión integral.

Equidad de género

Al igual que en otros ámbitos, en la gestión de los residuos se detecta una desigualdad en el acceso de oportunidades económicas, políticas y de educación entre hombres y mujeres, que impiden su desarrollo.

Uno de los objetivos del PSMAyRN, establece la participación incluyente, equitativa, diferenciada, corresponsable y efectiva de todos los sectores de la sociedad. Particularmente, respecto a igualdad de género, el PSMAyRN define diversas líneas de acción que permitan incrementar la participación de las mujeres en la toma de decisiones e institucionalizar la perspectiva de género en la política ambiental.

1.4 Marco Jurídico

El 3 de febrero de 1983 se promulgó la reforma al artículo 115 de la CPEUM facultando a los municipios para prestar el servicio público de limpia. Esta reforma no precisó el tipo de residuos objeto de la prestación de dicho servicio. El 28 de enero de 1988 se promulgó la LGEEPA que estableció la concurrencia de los órdenes de gobierno en materia ambiental, dejando a cargo de las entidades federativas y los municipios la atención de aquellos asuntos que no estuvieran expresamente reservados para el orden federal. Dicho ordenamiento reservó para la Federación la regulación de las actividades relacionadas con residuos peligrosos y con ello estableció una distinción entre residuos peligrosos y no peligrosos atribuyendo competencia sobre estos últimos a las autoridades locales.

El 23 de diciembre de 1999 se promulgó la reforma al artículo 115 de la CPEUM en la cual se confirió a los municipios la facultad de prestar el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Por su parte, el 13 de diciembre de 1999, se promulgaron las reformas a la LGEEPA, en las cuales, en materia de residuos, se atribuyó a las entidades federativas la facultad de regular los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estuvieran considerados como peligrosos y a los municipios la de aplicar las disposiciones jurídicas relativas a dichas actividades respecto de los residuos sólidos e industriales que no estuvieran considerados como peligrosos.

El 8 de octubre del 2003 se publicó la LGPGIR, que derogó las disposiciones de la LGEEPA en la materia y estableció tres tipos de residuos: peligrosos, de manejo especial y sólidos urbanos, definiendo expresamente la competencia de su regulación a la Federación, las entidades federativas y los municipios, respectivamente. La regulación en materia de residuos peligrosos se completa con las disposiciones del RLPGIR, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2006. (Anexo 3).

Adicionalmente a estos instrumentos en materia regulatoria, se desarrollaron normas técnicas ambientales (hoy normas oficiales mexicanas) para el manejo adecuado de los residuos.

1.5 Experiencias Nacionales

La atención de los diversos órdenes de gobierno y del sector privado en torno al manejo de los residuos ha sido abordado de diversas maneras, con resultados igualmente diversos, pero en todos los casos estas experiencias han permitido identificar con mayor claridad las estrategias, acciones y metas que permitan conformar una política ambiental clara en la materia, es por ello, que el PNPGIR incorpora estas experiencias como parte de los antecedentes necesarios que sustentan las propuestas aquí planteadas.

La experiencia nacional se centra en ocho proyectos los cuales son descritos a mayor detalle en el Anexo 1, y que se mencionan a continuación:

- Cruzada por un México Limpio
- Red Mexicana de Manejo Ambiental de Residuos (REMEXMAR)
- Compromiso Empresarial para el Manejo Integral de Residuos Sólidos (Sustenta)
- Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)
- Red Nacional de Promotores Ambientales para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

Sólidos (GIRECOL)

- Fondo para Proyectos de Prevención de la Contaminación (FIPREV)
- Centro Mexicano para la Producción más Limpia (CMP+L)
- Consejo Nacional de Industriales Ecologistas de México, A.C. (CONIECO)

1.6 Contexto Internacional

La atención de los temas asociados con el medio ambiente y los recursos naturales, cada vez y con mayor frecuencia, ocupan un papel más relevante en el ámbito internacional, teniendo como eje fundamental la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992. México ha firmado más de 500 acuerdos ambientales multilaterales y, de acuerdo con la legislación relativa a los Tratados Internacionales, cuando éstos han sido aprobados por el Senado y suscritos por el Ejecutivo se convierten en Ley Nacional.

No todos los convenios y acciones internacionales que México ha firmado o ha asistido se han traducido en acciones concretas que dan cumplimiento a los compromisos adquiridos. Los convenios en los que México ha realizado acciones concretas en atención a los compromisos asumidos en materia de residuos son: el Convenio de Basilea sobre el control de los Movimientos Transfronterizos de Residuos Peligrosos, el Convenio sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza (1998), Frontera XXI, Frontera 2012, y la Cooperación Técnica Binacional con los gobiernos de Japón y Alemania. Entre los acuerdos en los que se tienen los resultados menos satisfactorios se cuentan el Convenio de Londres sobre Vertimientos (1997), el Programa de Montevideo (1998) -Adoptado mediante la Decisión 0 del Consejo de Administración del PNUMA del 31 de mayo de 1982- y el Convenio de Cartagena para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, adoptado en 1983. El detalle de los convenios internacionales firmados por México se encuentra en el Anexo 2. A continuación se mencionan algunos convenios y acciones en los que México ha participado:

- Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Disposición
- Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes
- Convenio de Róterdam
- Enfoque Estratégico para la Gestión de las Sustancias Químicas a Nivel Internacional
- Protocolo de Kyoto
- Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
- Programa Frontera Norte
- Programa Frontera 2012
- OCDE
- Gestión Internacional Ambientalmente Adecuada de los Residuos
- Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Agenda 21)
- La Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible
- Declaración del Milenio
- Iniciativa 3R's (Reducir, Reusar y Reciclar)

La gestión moderna de los residuos evoluciona constantemente. Pasó del análisis de ciclo de vida de los materiales a las 3R's (que incluye la reducción).

El manejo de los materiales de forma sustentable (sustainable material management) es la tendencia más vanguardista que impulsan los países miembros de la OCDE. Este concepto se basa en la identificación de los posibles usos de cada uno de los materiales que contiene un producto, para prever, desde la fase conceptual el futuro manejo de los materiales.

1.7 Vinculación con Instrumentos de Planeación

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 es el instrumento de planeación que tiene como finalidad establecer una estrategia clara y viable para avanzar en la transformación de México sobre bases sólidas, realistas y, sobre todo, responsables. La protección al medio ambiente y la conservación de los recursos naturales se consideran elementos claves para impulsar el Desarrollo Humano Sustentable, lo que se expresa en el Eje Rector 4 del PND, denominado Sustentabilidad Ambiental.

El tema de los residuos sólidos y peligrosos se aborda en el numeral 4.7 del eje 4 de Sustentabilidad Ambiental en donde se plantea el objetivo 12 dedicado a la reducción del impacto ambiental de los residuos. Este es el objetivo del que parten los preceptos en los que se sustenta este Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2009-2012.

Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 a los que contribuye el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

EJE PND	TEMA DE PND	OBJETIVO PND	Objetivos del Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2009-2012.					
			6. Prevención y gestión integral de los residuos peligrosos.	7. Prevención y gestión integral de los residuos de manejo especial.	8. Prevención y gestión integral de los residuos sólidos urbanos.	9. Prevención y gestión integral de los residuos sólidos minero-metalúrgicos.	10. Desarrollo científico y tecnológico en materia de gestión integral de residuos.	11. Financiamiento del Programa.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.	Política hacendaria para la competitividad	1. Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica.	û	û	û	û	û	û
	Promoción de empleo y paz laboral	4. Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal.	û	û	û	û	û	û
	Productividad y competitividad	5. Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos.	û	û	û	û	û	û
	Sector rural	7. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.					û	û

		10. Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad.	û	û	û	û	û	û
		11. Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural y promoviendo acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural.	û	û	û	û	û	û
	Turismo	12. Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional.	û	û	û	û	û	û
Desarrollo Regional Integral		13. Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional.			û	û	û	û

Construcción y vivienda	17. Ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos.			û			û	
3. Igualdad de oportunidades	Superación de la pobreza	1. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.			û			û
		3. Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales.		û	û	û	û	û
	Salud	4. Mejorar las condiciones de salud de la población.	û	û	û	û	û	û
8. Garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano del país.	û	û	û	û	û	û		
4. Sustentabilidad ambiental.	Agua	2. Alcanzar un manejo integral y sustentable del agua.	û	û	û	û	û	
	Bosques y selvas	3. Frenar el deterioro de las selvas y bosques en México.	û	û	û	û	û	
	Biodiversidad	4. Conservar los ecosistemas y la biodiversidad del país.	û	û	û	û	û	
		5. Integrar la conservación del capital natural del país con el desarrollo social y	û	û	û	û	û	

		económico.						
	Gestión y Justicia en materia ambiental	6. Garantizar que la gestión y la aplicación de la ley ambiental sean efectivas, eficientes, expeditas, transparentes y que incentive inversiones sustentables.	û	û	û	û	û	
		7. Asegurar la utilización de criterios ambientales en la Administración Pública Federal.	û	û	û	û	û	
		8. Lograr una estrecha coordinación e integración de esfuerzos entre las dependencias de la Administración Pública Federal, los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión para el desarrollo e implantación de las políticas relacionadas con la sustentabilidad ambiental.	û	û	û	û	û	û
	Ordenamiento ecológico	9. Identificar y aprovechar la vocación y el potencial productivo del territorio nacional a través del ordenamiento ecológico, por medio de acciones armónicas con el medio ambiente que garanticen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.	û	û	û	û	û	
	Cambio climático	10. Reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero.	û	û	û	û	û	û
	Residuos sólidos y peligrosos	12. Reducir el impacto ambiental de los residuos.	û	û	û	û	û	û
Investigación científica ambiental con compromiso social	13. Generar información científica y técnica que permita el avance del conocimiento sobre los aspectos ambientales prioritarios para apoyar la toma de decisiones del Estado mexicano y facilitar una participación pública responsable y enterada.	û	û	û	û	û		

Educación y cultura ambiental	14. Desarrollar en la sociedad mexicana una sólida cultura ambiental orientada a valorar y actuar con un amplio sentido de respeto a los recursos naturales.			û		û	
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.	Eficacia y eficiencia gubernamental	4. Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.	û	û	û	û	û
	Transparencia y rendición de cuentas	5. Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno.	û	û	û	û	û
	La política exterior, palanca del desarrollo nacional	6. Apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo.	û				û û
	México en la construcción del orden mundial	7. Contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable.	û	û	û	û	û û

Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PSMAyRN)

A finales del 2007, la Secretaría publicó el PSMAyRN, el cual tiene como principal marco de referencia la sustentabilidad ambiental, que es uno de los cinco ejes rectores del PND. Los objetivos sectoriales, estrategias y metas de este programa se inscriben en el Objetivo Nacional 8 del PND que es, asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.

En el PSMAyRN se propone atender los problemas que enfrenta el manejo integral de los residuos mediante el fomento de instrumentos para el mejoramiento del desempeño ambiental de las actividades productivas, el aumento de la eficiencia de los procesos productivos, la corresponsabilidad en la atención de los problemas ambientales (productores-sociedad-gobierno) y el empleo de nuevas estrategias para distribuir en forma justa los costos de prevenir y solucionar los problemas ambientales.

El PSMAyRN reconoce que en los últimos años se ha ampliado y fortalecido la regulación en materia de residuos, sin embargo, no se han desarrollado las capacidades para atender el problema, la regulación existente es difícil de cumplir debido al importante rezago de la infraestructura para el reciclaje, tratamiento y disposición final de los residuos, para ello plantea las siguientes estrategias:

- Desarrollar instrumentos de política, regulación y fomento para mejorar el manejo de los residuos.
- Fomentar el manejo integral de los residuos.

- Alcanzar una mayor eficiencia en la realización de trámites y prestación de servicios en materia ambiental eficiente y transparente mediante la sistematización y automatización de procesos, así como la elaboración de guías que faciliten el cumplimiento de las obligaciones.
- Conjuntar las diversas fuentes de información de datos de manejo de residuos en un solo sistema.

ENACC y Programa Especial de Cambio Climático

El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), constituye un importante hito dentro de los esfuerzos globales para proteger el ambiente y alcanzar un desarrollo sostenible. Firmado hace ya diez años el Protocolo creó obligaciones legalmente vinculantes para los países industrializados signatarios del Anexo I, quienes deben reducir sus emisiones de GEI durante el periodo 2009-2012 en un promedio de 5.2% por debajo de sus niveles de emisión de 1990, y donde México se posicionó como uno de los países que encabeza los esfuerzos internacionales de la iniciativa de cambio climático, y formula la ENACC como un compromiso del Ejecutivo Federal en relación con la mitigación y la adaptación a los efectos adversos del mismo. La ENACC contribuye en un proceso nacional, amplio e incluyente, con:

- Identificar oportunidades de reducción de emisiones y desarrollar proyectos de mitigación, y
- Reconocer la vulnerabilidad de los respectivos sectores y áreas de competencia e iniciar proyectos para el desarrollo de capacidades nacionales y locales de respuesta y adaptación.

Por cambio climático se entiende un cambio en el clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparable. Los principales precursores del cambio climático son los GEI, donde el Bióxido de carbono (CO₂) constituye la referencia para los demás gases, cuyas emisiones se contabilizan a partir del potencial de calentamiento en 100 años. Estas cifras constituyen también la base de intercambio de bonos de carbono, que se adquieren en el mercado internacional gracias a los acuerdos de Kyoto.

La relación entre los GEI y los residuos sólidos se encuentra en las diferentes formas de acumulación de basura/residuos, donde invariablemente se genera biogás, que es un gas natural generado a partir de la descomposición de materia orgánica, y que tiene un contenido de metano suficientemente importante y atractivo para su inserción en los mercados de carbono, de hecho la emisión de biogás procedente de los depósitos de basura no es despreciable y desde el ámbito de la gestión integrada de los residuos, cada vez es más frecuente elaborar estrategias que incluyen la mitigación o cancelación de emisiones de biogás desde basureros, vertederos o rellenos.

Capítulo 2. Finalidad y Metodología para un Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

2. FINALIDAD Y METODOLOGÍA PARA UN PROGRAMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS

La aplicación del PNPGIR busca contribuir de una manera sólida a la solución de los problemas ambientales asociados a los residuos, a través de la integralidad en la planeación, desarrollo y aplicación de acciones en los rubros jurídicos, técnicos, financieros, ambientales, sociales, educativos, de acceso a la información, y de desarrollo tecnológico, entre otros que constituyen la gestión integral de los residuos.

La elaboración de este programa se fundamenta en el Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos (DBGIR), publicado en el 2006, seguido de la realización de cinco talleres de consulta pública, llevadas a cabo dos en el Distrito Federal, en Guadalajara, Saltillo y Quintana Roo. Con los resultados de estos talleres se preparó un documento preliminar que fue revisado por un grupo muy reducido de especialistas nacionales en el tema y de expertos de la JICA y de la GTZ y que concluyó en una primera versión sujeta a una consulta pública vía Internet.

Simultáneamente, esta primera versión fue analizada en talleres realizados con agentes clave, entre los que destacan el sector académico (UNAM, UAM, IPN, UIA, ITESM y otros); los sectores del petróleo y el gas (PEMEX); el sector minero; la Banca de Desarrollo (SHCP, BANOBRAS Fondo Nacional de Infraestructura, NAFIN, COCEF BDAN); el sector empresarial (COPARMEX, CONCAMIN, CANACEM, CESPEDDES, Cámara del Papel, CANIMEX, CANACERO y ANIPAC); con organizaciones de la sociedad civil y con la Asociación Nacional de Autoridades Ambientales Estatales ANAAE, para contar con una validación y retroalimentación de sectores específicos de la sociedad que fortalecieran las líneas de acción y las metas consideradas en el programa.

Con los resultados de esta segunda consulta se elaboró la versión final del PNPGIR.

Este programa se ha preparado con la intervención de gobiernos estatales y municipales y los diversos actores sociales que intervienen directa o indirectamente en el manejo actual de los residuos en el país, así, sin intervenir en sus facultades, el Gobierno Federal plantea diversas alternativas de solución, acordes a las características socioeconómicas, culturales, ambientales y geográficas de las regiones de México.

Asimismo, el PNPGIR establece la necesidad de generar y publicar información objetiva y confiable en la materia; definir la responsabilidad compartida de todos los actores; una producción más limpia y el consumo sustentable; una coordinación intersectorial y principalmente la coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales; el derecho a la información para toda la población y el fomento a la participación activa de los diferentes sectores de la sociedad. Por otra parte, establece los elementos necesarios para la elaboración e instrumentación de los programas locales para la prevención y gestión integral de los RSU y de manejo

especial por parte de las entidades federativas y los municipios, y para la Federación en el tema de residuos peligrosos.

Finalmente, la aplicación del PNPGIR debe ser realizada con la participación activa de los tres órdenes de gobierno y diversos sectores, cuyo trabajo coordinado y proactivo logre los resultados esperados del programa.

Capítulo 3. Diagnóstico Básico y Problemática para la Gestión Integral de Residuos

3. DIAGNÓSTICO BÁSICO Y PROBLEMÁTICA PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS

La LGPGIR publicada el 8 de octubre de 2003, establece en su artículo 25 que "La Secretaría deberá formular e instrumentar el PNPGIR".

De esta forma, la Secretaría ha llevado a cabo la elaboración y la publicación en el año 2006 de un Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos (DBGIR), con un doble propósito: primero, dar cumplimiento al compromiso establecido en la LGPGIR, y segundo, aportar información que se requiere para estar en condiciones de diseñar las políticas y otros instrumentos necesarios en la búsqueda de soluciones adecuadas al manejo de los residuos en todas sus categorías.

Dado la existencia de un DBGIR, en este capítulo solamente se dan a conocer los principales hallazgos, áreas de oportunidad, y carencias que se observaron en materia de RSU, RME y RP, adicionalmente se incluyen los residuos generados en la industria minera y petrolera. La versión integral del DBGIR puede ser consultada en la siguiente página electrónica:

http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=495&id_tema=14&dir=Consultas

3.1 Residuos Peligrosos

La LGPGIR define a los Residuos Peligrosos de la siguiente manera (artículo 5, fracción XXXII): "Son aquellos que posean alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad, o que contengan agentes infecciosos que les confieran peligrosidad, así como envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio, de conformidad con lo que se establece en esta Ley".

Con el objeto de fortalecer la regulación y control en el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos desde y hacia el país, México ratifica el Convenio de Basilea, modificando el control de importación y exportación de estos residuos y asume una serie de acciones que incluyen entre otras, el intercambio de información y transferencia tecnológica y otras acciones necesarias para fortalecer la gestión integral de estos residuos.

3.1.1 Generación

La gestión de este tipo de residuos, ha enfrentado una serie de dificultades, comenzando por el hecho de que se carece de información con la confiabilidad necesaria acerca de la cantidad de generación en el país.

Conforme a los avisos de inscripción (manifiestos e informes) de empresas generadoras de residuos peligrosos se determinó una generación anual de 9.1 millones de toneladas, ver cuadro 2.

Cuadro 2. Generación de residuos peligrosos y capacidad de tratamiento

Concepto	Datos anuales ^{1/}						
	Observado						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Infraestructura instalada (Plantas autorizadas)	841	873	970	1,025	1,090	1,173	1,228
Capacidad instalada de procesamiento (Miles de toneladas) ^{2/}	5,739	6,711	8,470	10,262	11,440	13,356	13,880
Volumen generado de RP (Miles de toneladas)	8,000	8,000	8,000	1,054	2,925	7,980	9,096
Porcentaje de la capacidad de procesamiento respecto del total anual generado ^{3/}	72	84	106	974	391	167	153

^{1/}Cifras acumuladas, excepto para el volumen generado de RP.

^{2/} Los datos correspondientes a este rubro, fueron modificados debido a que en la Auditoría efectuada a la Cuenta Pública de 2000 por la Auditoría Superior de la Federación y el reporte anual de ejecución del 2000, el dato de capacidad instalada de procesamiento fue de 5 200 miles de toneladas, y como los datos son acumulados, esto modifica los resultados de los años posteriores.

3/ Se considera un volumen generado estimado en ocho millones de toneladas por año. Los datos del 2004 en adelante corresponden al acumulado del aviso de generación de residuos peligrosos.

Fuente: Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas, SEMARNAT, 2008

3.1.2 Manejo de Residuos Peligrosos

Como parte de las acciones para adoptar los principios de la LGPGIR (Prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos), actualmente la Secretaría lleva a cabo una serie de esfuerzos de orientación y promoción hacia los generadores de residuos peligrosos, con el fin de modificar la preferencia y la dinámica de elección que efectúan éstos, en cuanto a las actividades de manejo (reutilización, reciclado, tratamientos, disposición final) que confieran a dichos residuos.

Por supuesto que el enfoque en esencia es resaltar los beneficios económicos, ambientales y técnicos, que se obtienen por considerar a la prevención de la generación de los residuos como primera opción en la jerarquía de administración de recursos materiales, el mejor residuo es el que no se produce o genera. Una vez que los residuos se han producido, se pretende que los generadores exploren oportunidades de aprovechamiento y valorización de los mismos, ya sea por medio de recuperar el poder calorífico que poseen los componentes de los residuos o bien recuperando alguno de dichos componentes.

Asimismo cuando las opciones anteriores no sean económica y técnicamente viables, se deben tomar en cuenta opciones como el tratamiento de los residuos por diversas técnicas físicas, químicas, biológicas o térmicas mediante las cuales se cambian las características de los residuos y se reduce su volumen o peligrosidad; para finalmente considerar como última opción, la disposición final en confinamientos controlados de residuos, esta última alternativa limitada a los casos en los que otras posibilidades no sean económica y técnicamente viables.

Durante los años recientes, se han otorgado autorizaciones para el manejo adecuado de residuos peligrosos, la capacidad anual instalada a diciembre de 2007, alcanzó una cifra superior a 13.8 millones de toneladas.

En ese sentido las instalaciones para llevar a cabo la reutilización y el reciclaje de residuos peligrosos reportan el mayor crecimiento, ya que en el año 2000 había un número superior a 30 empresas autorizadas; sin embargo para 2007 se contaban con más de 200 empresas para desarrollar dichas actividades y ahora representan aproximadamente el 40% de la capacidad.

Por otro lado, las instalaciones que desarrollan procesos de tratamiento para reducir el volumen o la peligrosidad de los residuos peligrosos representan el 47% de la capacidad anual total en el país.

La distribución por tipo de rubro se presenta de acuerdo con los registros de autorizaciones otorgadas por la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas hasta diciembre de 2007.

Respecto de la disposición final de RP en confinamientos controlados, ésta actividad representa el 12% de la capacidad instalada. Actualmente, operan tres confinamientos controlados para RP, uno es una instalación privada sin prestación del servicio, los dos restantes son empresas que prestan el servicio y se encuentran ubicados en los estados de Coahuila y de Nuevo León; considerando que en el periodo 2003 a 2006 se autorizaron seis proyectos para este tipo de infraestructura de los cuales uno está en la fase final de construcción en el estado de Hidalgo y el resto se encuentra en etapas previas a la construcción es probable que en el futuro próximo se operen nuevas instalaciones de confinamientos controlados (Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas, 2008).

En cuanto a las instalaciones que desarrollan procesos de incineración de residuos peligrosos, éstas representan la menor contribución a la capacidad instalada con un porcentaje de alrededor del 1% con respecto al total.

Cabe mencionar que la infraestructura y capacidad instalada para el manejo de RP con la que contamos en el país, puede ser optimizada, mejorada y ubicada estratégicamente para cumplir con los principios de la política ambiental que marca el reciente marco legal en la materia. Como consecuencia, se podrían desincentivar los usos y costumbres informales e ilegales que se dan a algunos residuos y que, al no contar con sistemas de manejo adecuados, ocasionan otros impactos ambientales que a la fecha no pueden ser cuantificados.

3.2 Residuos de Manejo Especial

La LGPGIR en su artículo 19 efectúa una clasificación de los RME en ocho categorías diferentes, sin embargo, en este documento sólo se evalúan los residuos provenientes de las siguientes categorías:

- Servicios de salud generados por establecimientos que realizan actividades médico-asistenciales a las poblaciones humanas o animales, centros de investigación con excepción de los biológico-infecciosos (fracción II)
- Servicios de transporte, así como los generados a consecuencia de las actividades que se realizan en puertos, aeropuertos, terminales ferroviarias y portuarias y en las aduanas (fracción IV)
- Lodos provenientes del tratamiento de aguas residuales (fracción V)
- Tiendas departamentales o centros comerciales, generados en grandes volúmenes (fracción VI), y
- De la construcción, mantenimiento y demolición en general (fracción VII)

3.2.1 Generación

Es importante señalar que a la fecha, no se cuenta con información disponible sobre los RME. Sin embargo, existe una estimación de la generación de RME de acuerdo con la fuente de generación, como se indica a continuación.

Cuadro 3. Generación de residuos de manejo especial por fuente de generación, 2005.

Fuente generadora	Producción Mínima ton/día	Producción Máxima ton/día	Producción Media ton/día
Servicios de salud	151	459	323
Servicios de transporte	404	586	495
Lodos-PTAR municipales	1,600	4,801	3,201
Residuos construcción	11,161	15,100	13,130

Fuente: Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos, 2006

En el caso de los servicios de salud se consideró que de todos los residuos generados en las unidades médicas, solamente el 80% puede ser clasificado como de manejo especial, y el resto como residuos peligrosos biológico-infecciosos. Con relación a los lodos provenientes de plantas de tratamiento de aguas residuales municipales, se ha estimado que se generan aproximadamente 640,000 ton/año en base seca.

En el caso de las tiendas departamentales y centros comerciales, se estimó que se generan alrededor de 350 kg/tienda-día a 370 kg/tienda-día, en promedio; y de 330 kg/tienda-día a 345 kg/tienda-día para los autoservicios. Mientras que para los de residuos de la construcción y demolición se estimó que se generan un promedio de 13,130 ton/día en el país.

Por otra parte, aún queda pendiente realizar estimaciones o cuantificaciones preliminares de las cantidades de generación de otras corrientes de RME, tales como:

- Residuos de las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen para este fin, así como los productos derivados de la descomposición de las rocas, excluidos de la competencia federal conforme a las fracciones IV y V del artículo 5 de la Ley Minera (fracción I)
- Residuos generados por las actividades pesqueras, agrícolas, silvícolas, forestales, avícolas, ganaderas, incluyendo los residuos de los insumos utilizados en esas actividades (fracción III)
- Residuos tecnológicos provenientes de las industrias de la informática, fabricantes de productos electrónicos o de vehículos automotores y otros que al transcurrir su vida útil, por sus características, requieren de un manejo específico (fracción VIII)

En cuanto a este último punto, actualmente existe un primer diagnóstico sobre la generación de basura electrónica, determinada a partir de fuentes secundarias (datos de mercado, tipo de uso, vida útil, etc.), lo cual da una aproximación actual y futura de la magnitud del problema. De acuerdo con este primer inventario se estima que se generan entre 150,000 a 180,000 ton/año de desechos electrónicos en nuestro país (INE, 2007).

De manera general, cabe señalar que para estimar adecuadamente los RME, es necesario desarrollar las metodologías para determinar la generación de este tipo de residuos. Por lo que es importante que se diseñe en el corto plazo las metodologías para los muestreos de generación, o en su caso, formular índices de generación con la información existente, previa investigación y clasificación de este tipo de residuos. Con respecto a su manejo integral, actualmente no se cuenta con la gestión requerida ni la infraestructura necesaria para tratarlos o disponerlos adecuadamente.

3.3 Residuos Sólidos Urbanos

3.3.1 Generación

De acuerdo con la información del DBGIR, hasta la fecha de su publicación se mantenían las cifras de generación de RSU reportadas por la SEDESOL, la Secretaría y otras fuentes (JICA, GTZ, CESPEDS, etc.).

Según datos reportados por la SEDESOL en el 2004, la generación de RSU fue de 94,800 toneladas diarias, equivalentes a 34.6 millones de toneladas anuales en todo el país. La generación y composición de los RSU ha variado significativamente durante las últimas décadas, derivado del propio desarrollo así como del incremento poblacional y los cambios en los patrones de urbanización, en este sentido se ha observado que la generación per cápita creció de 300 gr/día en 1950 a 900 gr/día en 2004. Una proyección al año 2020, indica que la generación per cápita de RSU será de 1,060 gr/día. Por otra parte, se observó que la generación per cápita más baja, corresponde a zonas semirurales o rurales, mientras que la mayor corresponde a las grandes ciudades y zonas metropolitanas (SEDESOL, 2005).

En cuanto a la composición de los residuos en el año 2004, en el país el 53% de los RSU eran de tipo orgánico, en tanto que el 28% eran potencialmente reciclables como el papel y cartón (14%), vidrio (6%), plásticos (4%), hojalata (3%) y textiles (1%), mientras que el 19% restante correspondía a la madera, cuero, hule, trapo y fibras diversas (SEDESOL, 2005).

Cabe mencionar que debido a la escasa información que se tiene de la generación y la clasificación de los RSU, es preciso actualizar y homologar la información, principalmente en lo relativo a las metodologías, clasificación de residuos y subproductos, composición, generación y proyecciones. Asimismo es necesario trabajar en la elaboración y diseño de formatos únicos, claros y accesibles y procesar la información para difundirla de manera apropiada y asequible.

3.3.2 Manejo de Residuos Sólidos

Con respecto a la recolección, tratamiento y disposición final, la SEDESOL, estimó que en el 2004, se recolectaron hasta un 87% de las 94,800 ton/día generada en todo el país, logrando una cobertura de recolección del 95% en las grandes zonas metropolitanas y entre el 75% y el 85% en ciudades medianas, mientras que en pequeñas áreas urbanas se alcanzó una cobertura de recolección ubicada entre el 60% y el 80%. Del total de los residuos generados en México, solamente un 64% se depositó en 88 rellenos sanitarios y 21 sitios controlados. Por lo que se estima que 25,000 ton/día, se depositaron en tiraderos a cielo abierto, barrancas, o bien en cualquier otro sitio sin control (SEDESOL, 2005).

Cabe señalar que en los últimos años se han impulsado acciones para mejorar la disposición final, como es en las ciudades medias, donde los rellenos sanitarios se han incrementado en un 20% en ocho años. A pesar de esto, todavía en términos de infraestructura de rellenos sanitarios, se detectan ineficiencias y por otra parte, éstos no son suficientes.

De acuerdo con el estudio de la SEDESOL (2005), se estima que en el país los materiales recuperados para su venta (principalmente: cartón, papel, aluminio, vidrio, PET), representan del 8% al 12% del total generado. No obstante, gran parte de éstos se obtienen mediante el empleo informal, es decir la pre-pepene (en la recolección) y pepene (en el sitio de disposición final). Este último se da prácticamente en todos los sitios (controlados o no controlados), lo cual representa uno de los problemas más graves en materia de desarrollo social, salud pública y calidad de vida.

Por otra parte, con respecto a la aplicación de sistemas de tratamiento de RSU, autoridades municipales han recibido propuestas de nuevas tecnologías que sin embargo no han sido implantadas en el país por diversas razones (incineración, plasma, pirólisis, entre otras). Existen sin embargo, experiencias en materia de producción de composta y de aprovechamiento de subproductos, esta última utilizando bandas transportadoras y separación manual de materiales.

En el ámbito de la infraestructura para el tratamiento y disposición final, se requiere desarrollar un programa real de fomento al crecimiento y operación de infraestructura, así como involucrar realmente a los gobiernos locales y estatales para que coadyuven a lograr dicho objetivo.

3.4 Residuos de la Industria Minero-metalúrgica

Conforme se establece en la LGPGIR y congruente con las actividades definidas en la Ley Minera, los residuos de la industria minera son aquellos provenientes del minado y tratamiento de minerales, así como los provenientes de la fundición de primera mano y refinación de productos minerales por métodos pirometalúrgicos e hidrometalúrgicos. El sector minero se caracteriza por la generación de altos volúmenes de residuos sólidos, los cuales pueden contener elementos potencialmente peligrosos, susceptibles de transferirse al ambiente (drenaje ácido, erosión eólica e hídrica, entre otros).

La composición de los residuos puede variar de acuerdo con las características mineralógicas de cada yacimiento y por los procesos empleados durante el beneficio de los minerales. Su forma de manejo determina el grado en que éstos pueden representar un riesgo al medio ambiente o a la población.

3.4.1 Generación

La actividad minera se desarrolla principalmente en los estados del Norte y Centro del país, en particular, en los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas, donde se producen actualmente tres cuartas partes del valor total de la producción minera nacional y como resultado de esta actividad, en estas entidades federativas, se generan millones de toneladas de residuos por año.

Actualmente, no se tiene una base de datos que permita integrar un inventario de residuos mineros, por lo que con objeto de contar con dicha información estadística y estar en posibilidades de emitir, en el corto plazo, un diagnóstico básico de los residuos de la minería, se realizan acciones para el levantamiento de información a las empresas mineras y a los gobiernos estatales para el registro de información sobre el volumen y tipo de residuos, así como de la infraestructura para su manejo.

Los residuos de la concentración de minerales por procesos de flotación, separación y lixiviación dinámica, se depositan en presas de jales. Se estiman volúmenes de generación de más de 100 millones de toneladas de jales al año, principalmente en Sonora, Chihuahua y Zacatecas. En algunos estados se reprocesan jales antiguos con el fin de recuperar con las nuevas tecnologías valores económicos contenidos en los minerales.

3.5 Residuos de la Industria Petrolera

La industria petrolera genera importantes volúmenes de residuos peligrosos y de manejo especial; la mexicana no es la excepción. Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios generan residuos como resultado de sus operaciones en:

- La exploración y extracción de hidrocarburos
- El procesamiento del gas natural y sus líquidos
- La refinación
- Los procesos petroquímicos
- El transporte, almacenamiento y comercialización de hidrocarburos.
- El mantenimiento de sus instalaciones.

En 2007, Petróleos Mexicanos generó 483,500 toneladas de residuos. De los cuales el 15.7% corresponde a residuos peligrosos y 81.3% a RME.

3.5.1 Residuos Peligrosos Generados en la Industria Petrolera

Durante 2007 se generaron 76,000 toneladas de residuos peligrosos, cerca del 1% del total de los residuos de este tipo generados en el país; resultado principalmente de las actividades de refinación y elaboración de petroquímicos. Éstos se refieren principalmente a lodos aceitosos, residuos sólidos contaminados, sosas gastadas, catalizadores gastados y residuos organoclorados.

3.5.2. Residuos de Manejo Especial Generados en la Industria Petrolera

En el mismo período se generaron aproximadamente 407,500 toneladas de RME, de los cuales, el 91% corresponde a los recortes de perforación, provenientes de las actividades de extracción de hidrocarburos, y el resto a desechos ferrosos y a residuos generados por trabajos de mantenimiento, entre otros.

No obstante la gran importancia que tiene, para Petróleos Mexicanos, el adecuado manejo ambiental de los recortes de perforación, aún no se cuenta con la normatividad para su correcta clasificación, ni con criterios específicos para su gestión integral, que dispone la LGPGIR.

Capítulo 4. Principios Rectores de Política

4. PRINCIPIOS RECTORES DE POLÍTICA

El desarrollo sustentable de México depende de la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales y la protección de sus ecosistemas, para lo cual es necesario promover cambios en los modelos de producción, consumo y del manejo de los residuos, así como establecer sistemas para la prevención y gestión integral de los RSU, de manejo especial y peligrosos, que sean ambientalmente adecuados, técnicamente factibles, económicamente viables y socialmente aceptables.

Por lo anterior, el PNPGIR está elaborado con base en principios que fundamentan la gestión integral de los residuos en el país y que constituyan una base única y homogénea para el desarrollo de esta actividad y que a continuación se indican:

a) Principio de autosuficiencia

Demanda que se debe contar con los recursos financieros, económicos, de infraestructura y organizativos (intermunicipal o regional), así como los esquemas, las capacidades y el equipamiento necesarios para asegurar que los residuos que se generen en el país, se manejen de una manera ambientalmente adecuada, técnicamente factible, económicamente viable y socialmente aceptable.

b) Principio de desarrollo sustentable

Establece que el objetivo fundamental de cualquier estrategia de manejo de residuos debe ser a través de un proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social, que tienda a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de conservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

c) Principio de prevención y minimización

Implica la adopción de medidas operativas de manejo (sustitución de insumos y productos, rediseño de productos y procesos), que permitan prevenir y disminuir, hasta niveles económicos y técnicamente factibles, la generación de residuos tanto en cantidad como en su potencial de causar contaminación al ambiente o afectaciones negativas a la salud humana. Asimismo, implica el desarrollo de acciones enfocadas a reducir la cantidad de residuos enviados a disposición final.

d) Principio de aprovechamiento y valorización

Implica el desarrollo de acciones que fomenten la creación de infraestructura para el reuso, reciclaje, y aprovechamiento material o energético de los materiales contenidos en los residuos, con la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno y los diversos sectores involucrados en la generación y manejo de residuos.

e) Principio de manejo seguro y ambientalmente adecuado

Requiere que el manejo de los residuos se realice con un enfoque multimedios, que observe criterios para impedir la transferencia de contaminantes de un medio a otro, suelo, subsuelo, cuerpos superficiales de agua, mantos freáticos, acuífero y atmósfera.

f) Principio de comunicación, educación y capacitación

Implica el desarrollo de acciones para fomentar el conocimiento, sensibilización y concientización de la sociedad, en la problemática que implica el manejo inadecuado de los residuos, el significado del cambio en el comportamiento de la sociedad, la promoción para la formación de especialistas e investigación en la materia, que fomente la formación de una cultura de minimización en la generación y la disposición final para apoyar la gestión integral de los residuos.

g) Principio de información

Plantea la sistematización, análisis, intercambio intra e interinstitucional y difusión de información sobre la generación, caracterización, manejo, reuso, reciclaje, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos, así como la información correspondiente a programas y acciones que se realicen en la materia. Por otro lado debe garantizar la rendición de cuentas y el libre acceso de los ciudadanos a la información que estará disponible para consulta para todos los sectores de la sociedad.

h) Principio de participación social

Demanda asegurarse que al diseñar, instrumentar, ejecutar, evaluar y vigilar los sistemas de gestión integral de residuos, los tres órdenes de Gobierno, promuevan la participación corresponsable e informada de la sociedad.

i) Principio de responsabilidad compartida

Plantea como parte fundamental el reconocimiento de la responsabilidad y la participación corresponsable pero diferenciada de todos los miembros de la sociedad (gobierno, industria, comercio, servicios, academia, organizaciones no gubernamentales y consumidores en general, entre otros), en la gestión integral de los residuos.

j) Principio de quien contamina paga

Establece que cada persona física o moral es responsable de las consecuencias de sus acciones sobre el ambiente y de los impactos que estas conllevan. También será responsable de los costos derivados por los impactos ambientales que se ocasionen, la caracterización y la restauración de los sitios que han sido impactados y no puede ni debe transferir esta responsabilidad a otros miembros de la sociedad o a generaciones futuras.

k) Principio de desarrollo tecnológico

Sugiere el fomento en el uso, aplicación o desarrollo de tecnología que permita contar con procesos de producción limpia que beneficie a la prevención y minimización de la generación de residuos en industria, servicios, comercios y población, el aprovechamiento de los materiales valorizables, o el tratamiento aplicable para reducir la disposición final y adecuada de los residuos.

l) Principio de armonización de las políticas

Sugiere la congruencia de las políticas ambientales entre los diversos órdenes de gobierno y los diversos instrumentos en aplicación como el ordenamiento territorial y ecológico, desarrollo urbano, etc. con la del manejo integral de los residuos en el país.

m) Principio precautorio

A falta de certeza científica sobre los efectos que pueda ocasionar alguna actividad, sustancia o producto, deberán tomarse las acciones y medidas necesarias para evitar que aquellos materiales contenidos en los residuos entren en contacto con el medio ambiente.

La aplicación de estos principios apoya la definición de una política ambiental nacional en materia de residuos que busca prevenir su generación, y fomentar la reutilización y el reciclado de los mismos, enmarcados en sistemas de gestión integral en los que aplique la responsabilidad compartida y diferenciada entre los distintos actores y órdenes de gobierno, para el logro de un desarrollo sustentable y el cumplimiento cabal de los compromisos internacionales de México en materia de gestión de residuos.

La política ambiental que plantea este programa busca reorientar el manejo de los residuos que tradicionalmente han hecho las entidades federativas y municipios consistente primordialmente en su recolección y disposición final, hacia una gestión integral de los residuos, que incluya entre otros aspectos la recolección total de los residuos en el país; a través de una red de recolección, conectadas regionalmente con Estaciones de Transferencia que amplíen la cobertura regional del servicio; el fomento a la construcción y operación de sitios de disposición final regionales con recepción de residuos que permita el aprovechamiento de los mismos con economías de escala, para el caso de los RSU y de manejo especial o el confinamiento seguro para la sociedad y el ambiente de residuos peligrosos.

Para alcanzar un manejo integral de los residuos es menester considerar la aplicación de un conjunto de medidas jerarquizadas que parten de la prevención de la generación, la separación en la fuente, el reuso, el reciclaje, el compostaje y la valorización energética de los mismos, hasta su disposición final adecuada como última opción. Simultáneamente es importante incorporar activamente a los diversos actores involucrados en cada una de las etapas del manejo de los residuos en la solución de los problemas asociados a su generación y manejo inadecuado, dentro de sus ámbitos de responsabilidad y mediante la participación activa de la ciudadanía y de la iniciativa privada.

Dentro de las primeras acciones a realizar para la implantación del PNPGIR se encuentra la recolección de todos los RSU que son generados, la cual debe ser realizada y garantizada por todos los sistemas de

limpia del país. Asimismo, la formulación e implementación de planes de manejo para los RME y peligrosos, en los que se garantice su adecuada recolección, tratamiento, aprovechamiento y disposición final.

Con la finalidad de sensibilizar y fortalecer las acciones de separación en la fuente que se lleven a cabo en las entidades federativas, o aquellas que se incluyan en los planes de manejo, se deberá efectuar de manera simultánea una serie de actividades enfocadas a la capacitación y educación ambiental de las autoridades responsables, así como de la población y las empresas.

Todas las actividades de separación realizadas en el país deben tener como finalidad el incrementar el aprovechamiento y la valorización de los residuos bajo el principio de las 3R's, con el fin de reducir la cantidad de residuos que se destinan a disposición final. En estas acciones deben participar coordinadamente los tres órdenes de gobierno y con los diversos sectores involucrados en la generación y manejo de residuos.

Sin embargo, el aprovechamiento y la valorización de los residuos no son posibles sin la infraestructura correspondiente, es por ello, que la planeación de corto, mediano y largo plazo de la infraestructura ambiental es requisito indispensable para alcanzar los objetivos.

Finalmente, debe garantizarse que todos los residuos que no puedan ser aprovechados tengan una disposición final ambientalmente adecuada. Para ello, la disposición final debe ser fortalecida con la aplicación de tecnologías que reduzcan el volumen o que aprovechen el potencial energético de los residuos, como una estrategia complementaria a la regularización de los actuales sitios de disposición final y a la construcción de nuevos rellenos sanitarios y confinamientos para residuos peligrosos en el país.

En resumen, para promover el uso cíclico y la disposición correcta de los residuos, el Gobierno Federal fomentará: (1) prevención y minimización de la generación, (2) reuso, (3) reciclaje, (4) tratamiento y aprovechamiento, y (5) disposición restringida y apropiada de los residuos de acuerdo con las circunstancias particulares de cada localidad y basado en el orden prioritario prescrito en la Ley.

Capítulo 5. Objetivos y Estrategias

5. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

5.1 Objetivo General

Contribuir al desarrollo sustentable de México a través de una política ambiental de residuos basada en la promoción de cambios en los modelos de producción, consumo, y manejo, que fomenten la prevención y gestión integral de los RSU, de manejo especial, peligrosos y minero-metalúrgicos; a través de acciones de prevención y minimización de la generación, separación de residuos en la fuente, reutilización y reciclado, la valorización material y energética, hasta la disposición final restringida y apropiada de los residuos como última opción.

Lo anterior, enmarcado en sistemas de gestión integral que incorporen esquemas de responsabilidad compartida y diferenciada de los diferentes actores de la sociedad, con acciones ambientalmente adecuadas, técnicamente factibles, económicamente viables y socialmente aceptables y la perspectiva de género.

5.2 Objetivos Específicos

- Prevenir y minimizar la generación de residuos mediante la promoción de instrumentos jurídicos y económicos que respondan a las necesidades, prioridades y circunstancias del país.
- Lograr la participación activa de todos los sectores de la sociedad con perspectiva de género, en la reducción de la generación, la separación en la fuente y el manejo ambiental de los residuos, incorporando instrumentos de capacitación y educación ambiental.
- Reducir la cantidad de residuos que se destinan a disposición final mediante la reutilización, reciclaje, compostaje, valorización y la recuperación energética, bajo el principio de las 3R's.
- Contar con la infraestructura ambiental adecuada para la recolección, el reuso, reciclaje o tratamiento que permita el máximo aprovechamiento de los residuos y la disposición final ambientalmente adecuada, de los residuos que no puedan ser aprovechados.

- Contar con un subsistema de información nacional sobre la gestión integral de los residuos, dentro del Sistema Nacional de Información Ambiental.
- Cumplir los compromisos adquiridos por México en los convenios internacionales relacionados con la prevención, manejo y movimiento transfronterizo de residuos.
- Prevenir y minimizar los riesgos a la salud de la población y de los trabajadores involucrados en el manejo de los residuos.
- Promover el desarrollo científico y tecnológico con el fin de contar con sistemas de manejo de residuos que sean eficientes, ambientalmente adecuados y económicamente viables.
- Reducir o evitar la emisión de GEI originada por los residuos mediante su tratamiento y disposición final en condiciones ambientalmente adecuadas, con objeto de minimizar los impactos al cambio climático.
- Minimizar el impacto ambiental, social y económico producido por los residuos generados en situaciones de desastres naturales.

5.3 Estrategias

- Fortalecer la capacidad institucional técnica y financiera, de los tres órdenes de gobierno para el cumplimiento de sus responsabilidades en la gestión integral de los residuos, mediante la capacitación, la profesionalización del servicio y la creación de instancias con capacidad de gestión en la materia.
- Promover la creación, modificación y aplicación de los instrumentos jurídicos y económicos que fortalezcan la gestión integral de los residuos por los tres órdenes de gobierno; fomenten, incentiven y protejan el mercado ambiental interno; fomenten la inversión en infraestructura y capital humano, y faciliten el acceso a fuentes de financiamiento.
- Promover la colaboración y la concurrencia entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los Gobiernos Municipales para la elaboración de los programas de gestión integral correspondiente, la construcción de infraestructura, el diseño de sistemas, el intercambio de información y el control y vigilancia del cumplimiento de la legislación y la normatividad en materia de residuos.
- Promover el establecimiento de sistemas de administración ambiental en los tres órdenes de gobierno, incluyendo al sector paraestatal.
- Aplicar el principio de las 3R's en todas las fases del manejo de los residuos a fin de impulsar la reducción en la generación, incrementar el reciclaje y el aprovechamiento, así como la reducción en la disposición final de residuos.
- Construir la infraestructura necesaria para la disposición final o el confinamiento de los residuos que no puedan ser aprovechados, sin menoscabo de evaluar y, en su caso, fomentar la utilización de otras tecnologías ambiental y económicamente adecuadas.
- Promover los sistemas de financiamiento que se requieran para la construcción de la infraestructura necesaria para el aprovechamiento, tratamiento, recuperación energética y adecuada disposición final de los residuos, con la participación solidaria y equitativa de toda la sociedad, incluyendo la provisión de servicios públicos por parte de la iniciativa privada, mediante Iniciativas de Financiamiento Privado.
- Consolidar la información sobre recursos financieros para la prevención y gestión integral de residuos, con identificación de nichos, temas y zonas de atención prioritaria.
- Impulsar mecanismos conjuntos y coordinados entre agentes financieros nacionales e internacionales e instancias gubernamentales, para incrementar la efectividad de las políticas financieras y de residuos, que incluya mecanismos de evaluación de aplicación de recursos e impactos ambientales.

- Establecer un mecanismo conjunto de financiamiento para proyectos de gestión de residuos entre las instancias promotoras de proyectos y el Fondo Nacional de Infraestructura, en donde la Secretaría opere como el brazo técnico del Fondo y el PNPGIR sea el marco de los proyectos propuestos.
- Facilitar el establecimiento de sistemas de financiamiento para la construcción de infraestructura para el aprovechamiento y adecuada disposición final de los residuos, con la participación solidaria y equitativa de toda la sociedad, incluyendo la provisión de servicios públicos por parte la iniciativa privada, mediante Iniciativas de Financiamiento Privado (Private Finance Initiative: PFI) o de Alianzas Públicas y Privadas (Public Private Partnership: PPP).
- Fortalecer el financiamiento de proyectos que apliquen el principio de las 3R's en todas fases del manejo de los residuos a fin de impulsar la reducción en la generación, incrementar el reciclaje y el aprovechamiento, así como, en la medida de lo posible, su disposición final ambientalmente adecuada.
- Integrar las estrategias financieras de gestión de residuos con las del control, combustión y aprovechamiento de los GEI originados en los sitios de disposición final de residuos, utilizando para su financiamiento al MDL del Protocolo de Kyoto.
- Apoyar a las instituciones de educación e investigación en el desarrollo científico y tecnológico para: el manejo, tratamiento, aprovechamiento y disposición de residuos y la evaluación de tecnologías, así como incentivar la participación del sector privado su aplicación.
- Fomentar la elaboración de planes de manejo para los residuos listados en las normas oficiales mexicanas correspondientes, donde se establezcan las acciones que los diversos actores de la cadena de valor realizarán para el mejor control de los residuos.
- Promover los procesos de producción más limpia en las empresas, así como el diseño ambiental de los productos, con objeto de reducir la generación de residuos, tanto en los procesos productivos como por la sociedad.
- Implementar una estrategia nacional para el control, destrucción y aprovechamiento de los GEI originados por residuos, con el objeto de disminuir los impactos al cambio climático, utilizando el MDL del Protocolo de Kyoto, el mecanismo de M2M, o cualquier otra alternativa nacional o internacional para su financiamiento.
- Diseñar indicadores que permitan la evaluación nacional de desempeño ambiental en la gestión de residuos y apoyen la toma de decisiones para fomentar la construcción de la infraestructura necesaria y adecuada, incorporados a un subsistema de información sobre la gestión integral de los residuos, dentro del Sistema Nacional de Información Ambiental.
- Fortalecer la formación de recursos humanos y la investigación en ciencia y tecnología en materia de manejo, aprovechamiento, tratamiento y disposición final de residuos, por las IES e Investigación del país apoyados en cambios de planes y programas de estudio.
- Integrar las iniciativas de la sociedad civil, de las empresas y de las organizaciones de profesionistas a la acción de los distintos órdenes de gobierno, con el objeto de generar sinergias y reconocer el esfuerzo en la gestión integral de los residuos, fomentando la obtención de mejores resultados.
- Incorporar a la gestión integral de los residuos, la correcta atención y manejo de los residuos generados en situaciones de riesgo o desastre, en coordinación con las entidades públicas o privadas involucradas en la atención de dichos fenómenos.

5.4 Líneas de Acción

El plan de acción para la prevención y gestión integral de los residuos se presenta en los capítulos siguientes, organizado por tipo de residuos y por temas transversales.

Capítulo 6. Prevención y Gestión Integral de los Residuos Peligrosos

6. PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS

La LGPGIR reafirma la competencia de la Federación sobre los residuos peligrosos y define la política ambiental en este tema, poniendo énfasis en tres grandes principios: la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los mismos, siendo ésta la que integra diferentes formas de manejo, dejando como última opción la disposición final en confinamientos controlados.

Para cumplir con los principios de la política en la materia se plantean, en esta sección, el objetivo particular y las líneas de acción, tanto de Prevención como de Gestión Integral con los cuales se pretende contribuir, en el corto y mediano plazo, al fortalecimiento del nuevo esquema de administración de residuos peligrosos planteado en la LGPGIR y los ordenamientos vigentes y aplicables.

6.1 Objetivo Particular

Promover cambios en los sistemas de producción y consumo, en actividades industriales, comerciales o de servicios, por medio de mecanismos que no sólo orienten sobre cómo prevenir la generación, sino también que regulen el manejo integral de los residuos peligrosos y de los productos usados, caducos, retirados del comercio o fuera de especificaciones que al desecharse se convierten en tales residuos; todo esto, propiciando la ejecución de formas de manejo ambientalmente adecuadas, técnicamente factibles y socialmente aceptables, para contribuir al desarrollo sustentable y dar atención a los compromisos adquiridos por nuestro país a través de los convenios internacionales asociados al tema de los residuos peligrosos.

6.2 Líneas de Acción

Prevención

A. Actualizar los listados de residuos peligrosos en la normatividad correspondiente, a fin de adecuarlos a partir de los avances internacionales en materia de ciencia de materiales y riesgos ambientales.

Indicador	Meta
Norma Revisada Incluyendo listados.	Publicación de la modificación quinquenal de la Norma Oficial Mexicana NOM-052-SEMARNAT-2005.

B. Elaborar la normatividad requerida para determinar las condiciones y especificaciones que se deben cumplir para la disposición final de residuos peligrosos en confinamientos controlados.

Indicador	Meta
Norma sobre el tratamiento de residuos peligrosos que sean enviados a disposición final en confinamientos controlados.	Una Norma publicada sobre el tratamiento de residuos peligrosos que sean enviados a disposición final en confinamientos controlados.

C. Desarrollar un estudio de actualización bianual para determinar la infraestructura requerida en el país para satisfacer la demanda de manejo de residuos peligrosos.

Indicador	Meta
Estudio para determinar la infraestructura requerida en el país para el manejo de residuos peligrosos.	Un estudio para determinar la infraestructura requerida en el país para el manejo de residuos peligrosos.

D. Promover el establecimiento de sistemas de manejo ambiental en los tres órdenes de gobierno en los que se contemple el manejo adecuado de los residuos peligrosos generados en dichas instituciones.

Indicador	Meta
Sistemas de manejo ambiental.	20 % de instalaciones de la APF que gestionen sus residuos peligrosos mediante sistemas de manejo ambiental en operación.

E. Elaborar los lineamientos para el control y gestión integral de los residuos peligrosos de los microgeneradores.

Indicador	Meta
Lineamientos para el control y gestión integral de residuos peligrosos generados por microgeneradores.	Publicación de lineamientos para el control y gestión integral de residuos peligrosos generados por microgeneradores.

F. Desarrollar programas para promover la producción más limpia en las industrias, mismos que fomenten la reducción de la generación de residuos peligrosos mediante la sustitución de insumos o materias primas, la reingeniería de los procesos productivos o por medio de mejores prácticas, en un marco de factibilidad tecnológica, económica y ambiental.

Indicador	Meta
Programa de producción más limpia.	Dos programas de producción más limpia, desarrollados e implementados en la industria.

G. A partir del registro de Planes de Manejo de Residuos Peligrosos, fomentar el establecimiento de una bolsa de subproductos que incentive el intercambio de los mismos entre la industria y prolongue la vida útil de los materiales.

Indicador	Meta
Bolsa de subproductos.	Una Bolsa de subproductos en operación.

H. Establecer un premio bianual a nivel nacional sobre sustentabilidad ambiental que contemple el tema de residuos peligrosos.

Indicador	Meta
Eventos bianuales.	Dos Eventos del premio nacional.

Gestión Integral

I. Fomentar el cumplimiento de la obligación de formular e implementar los planes de manejo de los grandes generadores de residuos peligrosos, fortaleciendo las capacidades institucionales para su revisión y vigilancia.

Indicador	Meta
Planes de manejo registrados por grandes generadores.	Doscientos planes de manejo de residuos peligrosos registrados.

J. Fomentar el cumplimiento de la obligación de implementar los planes de manejo de los productos que al terminar su vida útil y ser desechados se convierten en residuos peligrosos, con el fin de lograr su gestión integral.

Indicador	Meta
Planes de manejo registrados para los productos que al ser desechados se convierten en residuos peligrosos.	Once planes de manejo registrados para los productos que al ser desechados se convierten en residuos peligrosos.

K. Contar con un Inventario Nacional de Generación de Residuos Peligrosos y los padrones de empresas generadoras y prestadoras de servicios de manejo de residuos peligrosos, actualizados e integrados al Sistema Nacional de Información Ambiental.

Indicador	Meta
Información sobre generación de residuos peligrosos a nivel nacional.	Inventario Nacional de Residuos Peligrosos actualizado.
Información sobre empresas generadoras de residuos peligrosos.	Padrón actualizado de empresas generadoras de residuos peligrosos.
Información sobre empresas prestadoras de servicios de manejo de residuos peligrosos.	Padrón actualizado de empresas prestadoras de servicios de manejo de residuos peligrosos.

L. Modernizar y hacer más eficiente el sistema de reporte de generación, manejo y transferencia de los residuos peligrosos.

Indicador	Meta
-----------	------

Sistema de reporte de generación, manejo y transferencia de residuos peligrosos.	Un sistema de reporte de residuos peligrosos vía cédula de operación anual que sea confiable, se encuentre en operación e integrado al Sistema Nacional de Información Ambiental.
--	---

M. Fomentar la creación de la infraestructura requerida en el país para satisfacer la demanda de manejo de residuos peligrosos, con un enfoque regional y con la participación del Gobierno Federal.

Indicador	Meta
Eventos de fomento de infraestructura.	Cinco eventos regionales/nacionales para fomentar la creación de infraestructura para el manejo integral de residuos peligrosos.

N. Desarrollar y publicar el programa de operación e implementación del Convenio de Róterdam.

Indicador	Meta
Programa de operación e implementación del Convenio de Róterdam.	Publicación del programa de operación e implementación del Convenio de Róterdam.

O. Programar, instrumentar y aplicar los planes de acción del Plan Nacional de Implementación (PNI) del Convenio de Estocolmo.

Indicador	Meta
Planes de acción del PNI del Convenio de Estocolmo en ejecución.	Tres planes de acción sobre compuestos orgánicos persistentes en operación.

P. Aplicar los lineamientos del Convenio de Basilea.

Indicador	Meta
Lineamientos del Convenio de Basilea adoptados.	Operar el control de los movimientos transfronterizos con todos los lineamientos del Convenio de Basilea.

Q. Desarrollar y mantener actualizado un inventario de compuestos orgánicos persistentes con el fin de diseñar estrategias y acciones para su adecuada eliminación.

Indicador	Meta
Inventario de compuestos orgánicos persistentes.	Publicar el inventario de compuestos orgánicos persistentes.

R. Desarrollar los mecanismos para cumplir con las obligaciones de la Secretaría asociadas al SAICM (*Strategic Approach to International Chemicals Management*), en el tema de residuos peligrosos.

Indicador	Meta
Mecanismos desarrollados.	Un mecanismo aprobado.

S. Fomentar el establecimiento de una bolsa de residuos peligrosos que incentive la instalación y operación de industrias que aprovechen dichos residuos, sobre la base de un suministro confiable y constante.

Indicador	Meta
Bolsa de residuos peligrosos.	Una bolsa de residuos peligrosos en operación.

T. Puesto que la LGPGIR señala que, una vez celebrado convenio entre la Federación y una entidad federativa en particular, esta última será responsable de la autorización y el control de los microgeneradores de residuos peligrosos, es necesario impulsar la celebración de convenios de coordinación con el objeto de instrumentar una gestión más efectiva para dicha categoría de generadores.

Indicador	Meta
-----------	------

Convenios de coordinación.	Treinta y dos convenios de coordinación operando.
----------------------------	---

U. Desarrollo, instalación y operación del sistema de rastreo de residuos peligrosos.

Indicador	Meta
Instalación y operación del sistema de rastreo de residuos peligrosos.	Seis delegaciones de la Secretaría en la frontera norte del país que operen el sistema de rastreo de residuos peligrosos.

V. Ampliar la capacidad institucional para incrementar las acciones de inspección y vigilancia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y lograr una mejor coordinación entre las instancias estatales y municipales correspondientes a fin de garantizar la gestión integral de residuos peligrosos en todo el país.

Indicador	Meta
Incremento de las acciones de inspección de la PROFEPA.	20 % de incremento del personal a cargo de las acciones de inspección y vigilancia en la PROFEPA.

Capítulo 7. Prevención y Gestión Integral de los Residuos de Manejo Especial

7. PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS DE MANEJO ESPECIAL

Los RME son una nueva categoría que la LGPGIR introdujo en la actual política ambiental, su definición se encuentra en la fracción XXX del artículo 5 de la Ley; y la clasificación de los RME se encuentra definida en las fracciones I a VIII del artículo 19 de la misma ley. En la fracción IX del mismo artículo, se indica la posibilidad de que otros residuos también sean considerados como de manejo especial por la Secretaría en acuerdo con las entidades federativas.

Como elemento adicional, la LGPGIR señala que los RME que deben contar con un plan de manejo, serán indicados en el listado de la norma oficial mexicana correspondiente.

Con base en lo anterior y tomando en consideración que las entidades federativas son las responsables de la gestión integral de estos residuos, el PNPGIR incluye el objetivo que se requiere alcanzar en materia de RME, así como las líneas de acción que es necesario desarrollar para fomentar su gestión integral. Las acciones identificadas incluyen aquellas a ser realizadas por el resto de los actores involucrados desde la Federación hasta el sector privado.

7.1 Objetivo Particular

Contribuir con la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales y la protección de los ecosistemas a través del diseño, aplicación y seguimiento de mecanismos y acciones que fomenten la prevención y gestión integral de los RME, basados en: una recolección selectiva y efectiva desde la fuente, en la maximización del aprovechamiento de los materiales valorizables, el tratamiento tecnológicamente adecuado y la minimización en la disposición final o, en su caso, la adecuada disposición de los RME. Para ello, es menester incorporar activamente, pero de manera diferenciada, a los diversos actores involucrados en la generación y manejo integral de los residuos, desde su origen hasta su disposición final.

7.2 Líneas de Acción

Prevención

A. Formular la Norma Oficial Mexicana que establezca los criterios para determinar los RME que estarán sujetos a planes de manejo, que incluya el listado de los mismos, y los elementos y procedimientos para la elaboración de dichos planes.

Indicador	Meta
Norma oficial mexicana.	Una norma oficial mexicana publicada que establezca los RME que estarán sujetos a planes de manejo y los elementos y procedimientos a seguir para la elaboración de dichos planes.

B. Promover a través de la asistencia técnica la actualización y publicación del marco jurídico estatal para la Prevención y la Gestión Integral de los Residuos, así como los Programas Estatales de Gestión, de conformidad con lo señalado en la LGPGIR.

Indicador	Meta
-----------	------

Entidades federativas con legislación y el PNPGIR.	Promover en las 32 entidades federativas la actualización y publicación del marco jurídico estatal para la Prevención y la Gestión Integral de los Residuos.
	Promover en 30 entidades federativas la elaboración y publicación de sus Programas Estatales para la Prevención y la Gestión Integral de los Residuos.

C. Fortalecer los procesos de certificación de Industria Limpia y de Manejo Ambiental en los procesos productivos, con el fin de incentivar la reducción en la generación de RME mediante la promoción de esquemas de reingeniería de procesos, para el cambio de las materias primas utilizadas y la reutilización de residuos en otros procesos productivos dentro y fuera de la instalación, entre otros.

Indicador	Meta
Diseño y promoción de una red de aprovechamiento industrial bajo esquemas de simbiosis industrial.	Una red de aprovechamiento industrial de residuos bajo el esquema de simbiosis industrial, diseñada y promovida.
Guías que establezcan procedimientos para alcanzar una producción más limpia por sector.	Ocho guías publicadas.

D. Desarrollar y promover programas de capacitación y formación de recursos humanos en entidades federativas que fomenten la gestión integral de los RME y la formulación e implantación de los planes de manejo para aquellos procesos productivos de empresas que desarrollen sus actividades dentro de su jurisdicción.

Indicador	Meta
Programa de capacitación y formación de recursos humanos para la gestión integral de RSU y de manejo especial.	Un programa de capacitación y formación diseñado y elaborado para las 32 entidades federativas.

Gestión Integral

E. Promover el aprovechamiento de los residuos orgánicos generados en grandes volúmenes por las diversas actividades productivas que se realicen en las entidades federativas, a través de su utilización en otros procesos productivos, en la generación de energía o en el compostaje.

Indicador	Meta
Procesos de aprovechamiento de residuos orgánicos del mercado internacional aplicables en México.	Tres procesos de aprovechamiento de residuos orgánicos del mercado internacional aplicables en México identificados, evaluados y descritos.
Inventario nacional de instalaciones dedicadas al aprovechamiento de residuos orgánicos.	Un inventario nacional de instalaciones dedicadas al aprovechamiento de los residuos orgánicos.

F. Fomentar la creación de la infraestructura requerida para el aprovechamiento y reciclaje de los RME señalados en las fracciones V, VII y VIII del artículo 19 de la LGPGIR y de aquellas corrientes de residuos que se determinen en la normatividad de la materia.

Indicador	Meta
Inventario nacional de instalaciones dedicadas al aprovechamiento y reciclaje de RME.	Un Inventario nacional de instalaciones dedicadas al aprovechamiento y reciclaje de RME elaborado.
Infraestructura para el aprovechamiento o reciclaje de RME.	Promover la construcción de infraestructura para el aprovechamiento o reciclaje de al menos un 5% de los residuos de la construcción, tecnológicos, y de lodos provenientes de las plantas de tratamiento de aguas residuales.

G. Fomentar la elaboración de Planes de Manejo Nacionales para las corrientes de RME, con la participación de los diversos actores involucrados en la cadena de valor.

Indicador	Meta
Planes de manejo nacionales para corrientes de RME operando.	Planes de manejo nacionales para vehículos usados, llantas, residuos electrónicos, residuos de la construcción, electrodomésticos, pilas y agropecuarios que incorporen a todos los actores involucrados en la cadena de valor.

H. Contar con un inventario nacional de RME, así como con estudios que fomenten su aprovechamiento como materias primas o insumos en otros procesos industriales, y que permitan establecer las estrategias para su gestión integral.

Indicador	Meta
Inventario nacional de RME.	Un inventario nacional de RME publicado.
Estudios para la gestión integral de los RME.	Cinco diagnósticos elaborados para cinco corrientes de residuos.

I. Desarrollar instrumentos económicos para apoyar la creación de instalaciones y cadenas de valorización para el reciclaje y tratamiento de aquellos residuos cuya recuperación y aprovechamiento presente beneficios ambientales significativos y que actualmente no se realice porque los mecanismos de mercado no presenten condiciones adecuadas y atractivas para las empresas.

Indicador	Meta
Instrumentos de mercado que faciliten la incorporación de los residuos en procesos de aprovechamiento y reciclaje a través de bolsas de residuos.	Dos instrumentos de mercado que faciliten la incorporación de los residuos en procesos de aprovechamiento y reciclaje a través de bolsas de residuos o de simbiosis industrial.

Capítulo 8. Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos

8. PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

La fracción XXXIII del artículo 5 de la LGPGIR define a los RSU como: "Los generados en las casas habitación, que resultan de la eliminación de los materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus envases, embalajes o empaques; los residuos que provienen de cualquier otra actividad dentro de establecimientos o en la vía pública que genere residuos con características domiciliarias, y los resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos, siempre que no sean considerados por esta Ley como residuos de otra índole."

De conformidad con el artículo 115 de la CPEUM, la LGPGIR señala en su artículo 10 que es facultad de los municipios el manejo integral de los RSU, que consiste en su recolección, traslado, tratamiento y disposición final, sin menoscabo de las responsabilidades de los generadores y de los demás participantes en los procesos de gestión de los RSU, bajo el principio de la responsabilidad compartida, señalado en la fracción XXXIV del artículo 5 de la misma Ley.

Los principios básicos que rigen la gestión integral de los RSU están definidos en la LGPGIR, señalando en su artículo 18 que estos residuos podrán subclasificarse en orgánicos e inorgánicos con objeto de facilitar su separación primaria y secundaria, estableciendo en el artículo 99 las consideraciones que deberán tener en cuenta los municipios para llevar a cabo las acciones necesarias para la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los RSU.

Teniendo como base el marco legal vigente, y considerando que la gestión integral de los RSU abarca las fases de: generación, almacenamiento temporal, recolección, transporte, aprovechamiento, tratamiento y disposición final, a continuación se presenta el objetivo y las líneas de acción que se presentan a continuación, considerando las condiciones que prevalecen en nuestro país en torno al manejo actual de los RSU.

8.1 Objetivo Particular

Transformar el manejo tradicional de los residuos sólidos, consistente solamente en la recolección y disposición final, en una gestión integral de los residuos que involucre la modernización operativa y administrativa de los sistemas de recolección, tratamiento y disposición final, apoyados en tecnologías complementarias, economías de escala, esquemas regionales y de 3R's en corresponsabilidad con los diversos sectores de la sociedad.

8.2 Líneas de Acción

Prevención

A. Promover la creación, modificación y aplicación de los instrumentos jurídicos que fortalezcan la gestión integral de los residuos por los diversos órdenes de gobierno.

Indicador	Meta
Propuesta de reforma.	Presentación de la propuesta de reforma al artículo 115 de la CPEUM y, en su caso, a la LGPGIR y el RLGPGR.

B. Formular la norma oficial mexicana que establezca los criterios para determinar los RSU que estarán sujetos a planes de manejo, que incluya el listado de los mismos, y los elementos y procedimientos para la elaboración de dichos planes.

Indicador	Meta
Norma oficial mexicana que establezca los RSU que estarán sujetos a planes de manejo y los elementos y procedimientos a seguir para la elaboración de dichos planes.	Una norma oficial mexicana publicada.

C. Revalorar la pertinencia de las especificaciones de protección ambiental para la construcción y operación de sitios de disposición final de RSU, contenidos en la NOM-083-SEMARNAT-2003, a la luz de la experiencia en su aplicación.

Indicador	Meta
Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003.	Publicación de la modificación quinquenal de la NOM-083-SEMARNAT-2003.

D. Promover a través de la asistencia técnica la actualización y publicación del marco jurídico municipal para la Prevención y la Gestión Integral de los Residuos, así como los Programas Municipales de Gestión, de conformidad con lo señalado en la LGPGIR.

Indicador	Meta
Municipios con marco jurídico alineado a la LGPGIR y con Programa Municipal para la Prevención y la Gestión Integral de los Residuos.	Promover en 32 municipios la actualización y publicación del marco jurídico municipal para la Prevención y la Gestión Integral de los Residuos.
	Promover en 32 municipios la elaboración y publicación de sus Programas Municipales para la Prevención y la Gestión Integral de los Residuos.

E. Para prevenir y minimizar la generación de residuos, es necesario promover la educación de la población que oriente la preferencia del consumidor hacia los productos que generen la menor cantidad de residuos, bajo criterios de consumo racional, evitando el desperdicio y la generación innecesaria de residuos y que, en su caso, los residuos puedan ser dispuestos con la menor carga posible hacia el medio ambiente.

Indicador	Meta
Programas o campañas de educación ambiental.	Diseñar y producir una campaña nacional de difusión en materia de RSU y de manejo especial.

F. Desarrollar sistemas de gestión para el manejo ambientalmente adecuado de los residuos generados en pequeñas localidades con dificultades de acceso a los rellenos sanitarios o sistemas de recolección deficientes en el manejo de sus residuos.

Indicador	Meta

Sistemas de gestión para el manejo ambientalmente adecuado de residuos.	Fomento de sistemas de gestión para localidades pequeñas y marginadas, basados en esquemas de recolección y transferencia de residuos a rellenos sanitarios regionales en las 32 entidades federativas.
---	---

G. Impulsar la creación de cadenas de valorización de los subproductos reciclables de RSU, mediante instrumentos jurídicos, fiscales o económicos.

Indicador	Meta
Acción para el fortalecimiento de la valorización de subproductos de los RSU.	Elaborar un estudio que permita identificar o desarrollar los instrumentos económicos y de incentivos que fortalezcan la gestión integral de los residuos.

H. Desarrollar un sistema de evaluación del desempeño ambiental de las entidades federativas para la gestión de los RSU con la participación de las IES y procesos de certificación integrados.

Indicador	Meta
Eficiencia en la gestión integral de residuos por municipios u organismos operadores descentralizados.	Diseño, elaboración y prueba piloto de un sistema de evaluación del desempeño ambiental en gestión integral de residuos.

I. Evaluar y, en su caso, promover el establecimiento de tarifas sustentables por el servicio de aseo urbano o de recolección de residuos sólidos, que promuevan la reducción en la generación, reflejen el costo de la prestación del servicio y sean acordes con la capacidad de pago de los generadores.

Indicador	Meta
Tarifas sustentables.	Un estudio que evalúe la factibilidad de aplicación de tarifas en algunos municipios.

Gestión integral

J. Con base en los Programas Estatales y Municipales de Gestión Integral de Residuos, apoyar la implementación gradual de aquellos programas de separación de residuos en la fuente de origen, previendo su recolección separada por los servicios de limpia, así como las instalaciones requeridas para su debido aprovechamiento.

Indicador	Meta
Localidades con programas de separación de RSU.	Apoyar el 100% de las localidades con Programas Estatales o Municipales de Gestión Integral de RSU que incluyan programas de separación de RSU y que firmen un convenio de colaboración con la Federación.
	Fomentar y fortalecer diez centros de manejo intermedio en áreas naturales protegidas y corredores biológicos, que considere la incorporación de grupos organizados de mujeres, y el sector informal.

K. Promover la eficiencia y la profesionalización de los servicios de limpia municipales, mediante la conformación de Organismos Operadores Descentralizados con niveles crecientes de autonomía en su gestión y personal capacitado, así como mediante la participación de la iniciativa privada en la prestación de los servicios.

Indicador	Meta
Municipios con Organismos Gubernamentales de gestión integral de RSU.	Diez Organismos Operadores Descentralizados de gestión integral de RSU regionales o municipales en operación, con esquemas de cooperación intermunicipal.
	Promover la inclusión del sector informal en actividades encaminadas al manejo adecuado de los residuos, acordes con la política ambiental en la materia.

L. Promover el aprovechamiento de la fracción orgánica de los RSU mediante la creación de plantas de compostaje y el fortalecimiento del mercado de la composta, sin limitar otras alternativas de aprovechamiento de los residuos orgánicos que sean económica y ambientalmente adecuadas para su utilización como abono orgánico o mejorador de suelos, tanto por el nivel gubernamental como por el sector agrícola, utilizando para ello los proyectos del MDL del Protocolo de Kyoto.

Indicador	Meta
Plantas de tratamiento de residuos orgánicos o de compostaje.	Una planta de compostaje o de tratamiento de residuos orgánicos en operación por Entidad Federativa.

M. Promover el uso de tecnologías alternativas o complementarias para el tratamiento o la disposición final de RSU actualmente en operación.

Indicador	Meta
Tipo de tecnología evaluada.	Cinco tecnologías evaluadas para fomentar su aplicación conforme a condiciones sociales, económicas, técnicas y ambientales.

N. Impulso a la construcción de nueva infraestructura para residuos sólidos bajo criterios de regionalización y economías de escala.

Indicador	Meta
Proyectos de inversión de nueva infraestructura.	Impulso a la construcción de 50 rellenos sanitarios en ciudades medias (10 en principales destinos turísticos), 50 plantas de selección, 50 estaciones de transferencia y vehículos.
	Impulso a la construcción de 2 centros integrales de reciclaje y aprovechamiento de residuos.
	Impulso a la construcción de 2 plantas de aprovechamiento térmico de los RSU y de manejo especial.
	Identificar las acciones necesarias para impulsar la construcción de infraestructura para la separación, reciclaje y tratamiento de residuos bajo estrategias de 3R's.
	Implementar el 20% de las acciones identificadas en la meta anterior.

O. Incrementar las medidas de control y protección al entorno en las instalaciones destinadas al manejo, tratamiento, aprovechamiento o disposición final de residuos.

Indicador	Meta
-----------	------

Guía técnica.	Elaboración de una guía que considere medidas para el control y reducción del impacto al entorno de las instalaciones destinadas al manejo, tratamiento, aprovechamiento o disposición final de residuos.
---------------	---

Capítulo 9. Prevención y Gestión Integral de los Residuos MineroMetalúrgicos

9. PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS MINEROMETALÚRGICOS

Residuos Minero-Metalúrgicos

La legislación ambiental otorga un tratamiento específico a la industria minero-metalúrgica, al establecer facultades a la Federación para emitir disposiciones jurídicas para este sector en materia de equilibrio ecológico y la protección al ambiente, así como en materia de prevención y gestión integral de residuos.

La LGPGIR, establece en el artículo 7, fracción III, la facultad de la Federación para expedir reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas en materia de manejo integral de residuos minero-metalúrgicos.

Esta Ley clasifica en el Título Tercero, a los residuos minero-metalúrgicos como un tipo de residuos específicos, los que adiciona y diferencia de los peligrosos, manejo especial y sólidos urbanos. En el artículo 17 se definen las actividades generadoras de estos residuos, se destaca su competencia Federal y se establece el mandato para la elaboración de normas que regulen el manejo integral de los mismos.

La LGPGIR promueve, además, el manejo seguro y ambientalmente adecuado de los residuos de la industria minero-metalúrgica, a partir de instrumentos como los planes de manejo, que tienen como objeto minimizar la generación y maximizar la valorización de los residuos. En el caso de este tipo de residuos, es preciso conocer las características mineralógicas de los mismos, así como sus propiedades fisicoquímicas para identificar su peligrosidad y establecer las formas de manejo adecuadas. Una variable fundamental para la disminución del riesgo ambiental de la infraestructura para su manejo, consiste en atender las condiciones de vulnerabilidad del sitio en donde se generan y disponen los residuos.

En este contexto, destaca la integración en el RLGPGR de un Título específico para este sector, en el que se establecen medidas para los planes de manejo y la disposición final.

A continuación se presenta el objetivo particular que se requiere alcanzar en materia de residuos minero-metalúrgicos, así como las líneas de acción que es necesario desarrollar para fomentar la gestión integral de los residuos minero-metalúrgicos.

9.1 Objetivo Particular

Fortalecer el desarrollo sustentable del sector minero-metalúrgico, con base en el marco legal existente, mediante el diseño de políticas públicas que promuevan la gestión integral de los residuos, así como la incorporación de prácticas compatibles con el medio ambiente, bajo los conceptos de valorización y aprovechamiento de los residuos, considerando la disposición final como la última opción de manejo.

9.2 Líneas de Acción

Prevención

A. Coordinar con el sector minero la elaboración de las bases de datos sobre residuos mineros y metalúrgicos, considerando el tipo de residuos, los volúmenes de generación anual, la capacidad actual nacional de almacenamiento, los volúmenes reciclados y las formas de disposición final.

Indicador	Meta
Inventarios nacionales.	Un inventario nacional de residuos tanto de la minería metálica como de la metalurgia no ferrosa.
	Un inventario de volúmenes de materiales reciclados en el sector siderúrgico.
Bases metodológicas.	Una metodología para elaborar el inventario nacional de residuos de la minería no metálica.
Inventario de pasivos ambientales mineros.	Un inventario de los depósitos de residuos mineros abandonados.

B. Elaborar un estudio que permita identificar las corrientes prioritarias de residuos, sus impactos ambientales y los procesos y tecnologías existentes para la valorización de residuos mineros.

Indicador	Meta
-----------	------

Diagnóstico básico.	Un diagnóstico básico para la gestión integral de residuos mineros.
---------------------	---

C. Complementar el marco regulatorio en materia de residuos mineros mediante la elaboración de los instrumentos normativos que establezcan los criterios y especificaciones para asegurar la adecuada selección de sitios para y la estabilidad física y química de los depósitos de residuos, así como medidas para su restauración.

Indicador	Meta
Norma oficial mexicana para la adecuada disposición final de residuos de patios de lixiviación.	Publicar norma oficial mexicana sobre sistemas de lixiviación de minerales de oro y plata.
	Publicar norma oficial mexicana sobre sistemas de lixiviación de minerales de cobre.
Norma oficial mexicana para la adecuada disposición final de residuos provenientes de la concentración y separación de minerales.	Publicar modificación quinquenal de la norma oficial mexicana de presas de jales.
Norma oficial mexicana para el confinamiento de residuos mineros.	Publicar norma oficial mexicana sobre confinamiento de residuos mineros en formación geológica estable.

D. Promover el desarrollo de infraestructura para la disposición final de residuos mineros, con base en criterios de vulnerabilidad y de protección ambiental.

Indicador	Meta
Construcción ambientalmente segura de la infraestructura para disposición final de residuos mineros.	100% de los residuos no aprovechables, depositados en sistemas de disposición final eficientes ambientalmente.

E. Desarrollar criterios para rehabilitar los sitios mineros, en particular de las áreas de disposición final de residuos minerales.

Indicador	Meta
Evento internacional sobre cierre de minas.	Realización de un taller.

Gestión integral

F. Fomentar el cumplimiento de los planes de manejo fortaleciendo las capacidades institucionales para su revisión y vigilancia.

Indicador	Meta
Planes de manejo de residuos mineros.	100% de unidades mineras en operación con planes de manejo de residuos.

G. Promover la recuperación del valor remanente o calorífico de los residuos mineros, a través de su incorporación a otros procesos productivos.

Indicador	Meta
Valorización de residuos.	100% de los residuos aprovechables por el valor económico de sus materiales, manejados bajo el principio de las 3R's.
	Dos estudios para promover la valoración de los

	residuos mineros.
--	-------------------

H. Establecer los elementos y procedimientos para la formulación de los planes de manejo de los residuos tanto mineros como metalúrgicos y alentar procesos y tecnologías para su manejo integral.

Indicador	Meta
Norma oficial mexicana sobre planes de manejo de residuos mineros.	Dos normas oficiales mexicanas sobre planes de manejo publicadas.
Norma oficial mexicana sobre planes de manejo de la industria metalúrgica.	

I. Desarrollar instrumentos de planeación técnicos y jurídicos para el cierre de minas, que incluyan acciones para rehabilitar los sitios mineros, en particular de las áreas de disposición final de residuos mineros.

Indicador	Meta
Instrumento regulatorio para el cierre de minas.	Publicar instrumento regulatorio.
Esquema de garantías para la rehabilitación de los sitios mineros.	100% de nuevas operaciones mineras con garantías asociadas a sus planes de cierre.

J. Establecer mecanismos de concertación con la Cámara correspondiente para minimizar la generación y maximizar la valorización de los residuos, así como su adecuada disposición final.

Indicador	Meta
Convenio de concertación ambiental con la cámara correspondiente.	Firma de convenio para el desarrollo sustentable de la industria minera.
Instrumento de fomento.	Emitir un instrumento de fomento para promover cadenas de valorización de los residuos mineros aprovechables.

K. Dar continuidad al convenio SEMARNAT-CANACERO al seguir elaborando y operando Instrumentos Técnicos Normativos para el manejo integral de los residuos del sector siderúrgico.

Indicador	Meta
Instrumentos técnicos normativos.	Tres instrumentos técnicos normativos elaborados y en operación.

Residuos de la Industria Petrolera

La industria petrolera es una de las actividades estratégicas del desarrollo económico nacional; se realiza, conforme a lo previsto por los artículos 25, 27 28, 73 fracción XXIX-G, 124 y 133 de la CPEUM, a través de los Organismos Públicos Descentralizados.

A continuación se presenta el objetivo particular que establece la industria petrolera, en materia del manejo de sus residuos, así como las líneas de acción, los indicadores y las metas que pretende alcanzar en el período 2009-2012, para desarrollar una gestión integral de los residuos petroleros.

9.3 Objetivo Particular

Fortalecer el desarrollo sustentable del sector petrolero promoviendo la prevención y gestión integral de sus residuos, así como la incorporación de prácticas compatibles con el medio ambiente, bajo los conceptos de prevención, minimización y valorización de los residuos, considerando la disposición final como la última opción de manejo.

9.4 Líneas de Acción

Prevención

A. Promover la creación, modificación y aplicación de los instrumentos jurídicos que fortalezcan la gestión integral de los residuos por los diversos órdenes de gobierno.

Indicador	Meta
Propuesta de reforma.	Presentación de la propuesta de reforma al artículo 115 de la CPEUM y, en su caso, a la LGPGIR y el RLPGIR.

B. Elaborar, revisar y, en su caso, modificar los instrumentos normativos para asegurar la selección de sitios y la estabilidad física y química de los depósitos de residuos, así como medidas para su restauración, cuando concluya su vida útil.

Indicador	Meta
Norma Oficial Mexicana NOM-153 Especificaciones para la inyección de recortes de perforación.	Publicar norma oficial mexicana.
Norma Oficial Mexicana NOM-145, Confinamiento de residuos en cavidades construidas por disolución en domos salinos geológicamente estables.	Ratificar la norma oficial mexicana.
Norma Oficial Mexicana NOM-143, Que establece las especificaciones ambientales para el manejo de agua congénita asociada a hidrocarburos.	Ratificar la norma oficial mexicana.

C. Elaborar un estudio que permita identificar las corrientes prioritarias de residuos, sus impactos ambientales y los procesos y tecnologías existentes para la valorización de residuos de la industria petrolera.

Indicador	Meta
Documento de diagnóstico básico.	Publicación de Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos de la Industria Petrolera.

D. Elaborar un sistema de información sobre residuos generados por la industria petrolera, sus volúmenes de generación, su manejo actual, entre otros.

Indicador	Meta
Sistema de información.	Diseñar e integrar un sistema de información sobre residuos de la industria petrolera.

E. Promover la elaboración de un Programa Institucional de Gestión Integral de Residuos de la Industria Petrolera y fomentar la elaboración, presentación y seguimiento de Planes de Manejo para los residuos de la industria petrolera que así se determinen.

Indicador	Meta
Programa Institucional de Gestión Integral de Residuos de la Industria Petrolera.	Elaboración del Programa Institucional de Gestión Integral de Residuos de la Industria Petrolera.
Planes de manejo para los residuos de la industria petrolera, por corrientes de residuos.	Registro de los planes de manejo de los residuos peligrosos y seguimiento de los planes de manejo para los residuos no peligrosos de la industria petrolera.

F. Elaborar propuesta de puntos de acuerdo intersecretariales para fomentar la valorización de los residuos de la industria petrolera a través de los convenios o contratos con terceros ya sea por donación, enajenación o transferencia onerosa o gratuita.

Indicador	Meta
Propuesta de Acuerdo intersecretarial SEMARNAT, SENER, SFP y SHCP.	Acuerdo intersecretarial.

Gestión integral

G. Diseñar instrumentos de fomento económico para promover cadenas de valorización de los residuos de la industria petrolera aprovechables.

Indicador	Meta
Instrumentos de fomento económico para promover las cadenas de valorización.	Cinco instrumentos de fomento económico para promover las cadenas de valorización.

H. Establecer los elementos y procedimientos para la identificación de los residuos de la industria petrolera y la formulación de sus planes de manejo, que alienten la innovación de procesos y tecnologías para su manejo integral.

Indicador	Meta
Norma Oficial Mexicana que establece la clasificación y criterios de manejo de recortes de perforación impregnados con fluidos base aceite.	Publicar la norma oficial mexicana.
Norma Oficial Mexicana sobre clasificación y criterios de identificación de Residuos de la Industria Petrolera.	Publicar la norma oficial mexicana.
Norma Oficial Mexicana que establece los procedimientos para formular y establecer los Planes de Manejo de los residuos de la industria petrolera.	Publicar la norma oficial mexicana.

I. Elaboración de convenios e instrumentos de gestión.

Indicador	Meta
Convenio.	Promover tres convenios con sectores industriales, en los que se valoricen los residuos.
Mecanismos de simplificación administrativa.	Promover el desarrollo de los mecanismos de simplificación administrativa para la gestión integral de los residuos de la industria petrolera.

J. Fomentar la elaboración, presentación y seguimiento de planes de manejo de los productores, exportadores y distribuidores que sean proveedores de productos que utiliza la industria petrolera.

Indicador	Meta
Planes de Manejo de los productores, importadores, exportadores y distribuidores que sean proveedores de productos que utiliza la industria petrolera.	Elaboración, registro y seguimiento de los planes.

Capítulo 10. Temas Transversales

10. TEMAS TRANSVERSALES

"Los temas incluidos en este capítulo son comunes a la gestión de los residuos peligrosos, de manejo especial, sólidos urbanos y minero-metalúrgicos. La transversalidad a la que hace referencia este capítulo está representada además por el desarrollo de las acciones propuestas en los seis incisos, fundamentales para la consecución de los propósitos del PNPGIR.

De vital importancia es la participación de los órdenes de gobierno estatales y municipales y la correspondiente apropiación de los paradigmas que plantea este programa. Para asegurar el cumplimiento de las metas propuestas es indispensable el compromiso y la disposición, para cumplirlos por otras instancias de gobierno, del sector privado y los sectores sociales.

La política pública ambiental representada en este documento encuentra su expresión completa en los ordenamientos locales a través de instrumentos de planeación, como los respectivos programas estatales y municipales, y los ajustes necesarios a los marcos jurídicos y administrativos de cada estado y municipio.

10.1 Desarrollo Científico y Tecnológico

México se encuentra entre los países de América Latina que ha desarrollado y adoptado tecnologías para el control y tratamiento de los residuos, sobre todo en el caso de los RSU. Sin embargo, el desarrollo tecnológico en nuestro país en materia de gestión, tratamiento y aprovechamiento de residuos no se ha

desarrollado al mismo ritmo que el experimentado en los últimos años en los países industrializados, donde se han producido importantes avances tecnológicos en materia de tratamiento y aprovechamiento de los residuos, impulsados por la creciente regulación para la protección del ambiente y por la escasez de materias primas.

Es por ello que en casi la totalidad de nuestro país, seguimos manejando los residuos de forma tradicional, preocupados en mayor medida por superar las carencias que por la adopción de tecnologías de vanguardia, lo cual no ha sido obstáculo para que con frecuencia se ofrezca a los Ayuntamientos tecnologías que tienen un alto costo, que no han demostrado suficientemente su eficiencia en sus países de origen o que no se pueden adaptar a las condiciones del manejo o las características locales de los residuos.

Todo lo anterior nos hace evidente la necesidad de impulsar el desarrollo científico y tecnológico en materia de gestión de residuos en nuestro país, no sólo para realizar estudios de frontera que ofrezcan nuevas alternativas, sino para evaluar las tecnologías desarrolladas en otros países y las condiciones en las cuales pueden ser eficientes en el nuestro.

En ese sentido, el desarrollo científico y tecnológico de México en materia de gestión integral de residuos constituye un reto y una oportunidad para generar estímulos que propicien y actúen como factores decisivos en el desarrollo de las actividades de 3R's y en la gestión integral de residuos en nuestro país.

Para ello, se requiere que el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, conformado por diversas instituciones y entidades de los sectores público, privado, además de las comisiones respectivas de las Cámaras de Diputados y Senadores y los Gobiernos Estatales y Municipales, opere concertadamente, en apoyo al PNPGIR, en razón del objetivo y las líneas de acción que se plantean a continuación, para el desarrollo científico y tecnológico en materia de gestión de residuos en el país.

10.1.1 Objetivo Particular

Avanzar en el desarrollo científico y tecnológico en materia de gestión integral de residuos en México, a través del diseño de tecnologías de vanguardia adecuadas para fortalecer el manejo, aprovechamiento, tratamiento y disposición final de los residuos en nuestro país, así como de la evaluación de las tecnologías desarrolladas en otros países para su aplicación eficiente a las condiciones particulares del nuestro.

10.1.2 Líneas de Acción

A. Diseñar un sistema de información en materia de desarrollo tecnológico para la gestión de residuos, utilizando los sistemas de información ya existentes en el país.

Indicador	Meta
Sistema de información.	Un sistema de información operando.

B. Promover el establecimiento de programas y líneas de investigación sobre residuos en las IES.

Indicador	Meta
Programas de investigación.	Cuatro programas de investigación instituidos.

C. Fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de residuos en las empresas generadoras y en aquellas dedicadas a la recolección, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos.

Indicador	Meta
Programas de desarrollo.	Dos programas de desarrollo operando.

D. Promover el intercambio de información y experiencias entre los profesionales dedicados al manejo de residuos y los investigadores de la materia.

Indicador	Meta
Eventos celebrados.	Un evento celebrado anualmente.

E. Promover la investigación y el desarrollo tecnológico regional para el manejo de residuos.

Indicador	Meta
Programas regionales de desarrollo tecnológico.	Dos programas regionales de desarrollo tecnológico operando.

F. Establecer estímulos fiscales y otros instrumentos de fomento a la investigación y al desarrollo tecnológico en la iniciativa privada.

Indicador	Meta
Instrumentos de fomento.	Dos instrumentos de fomento establecidos.

G. Fortalecer la cooperación internacional en materia de investigación, desarrollo tecnológico y transferencia de tecnología para el manejo de residuos.

Indicador	Meta
Convenios de cooperación.	Dos convenios de cooperación internacional operando.

H. Establecer Consejos Consultivos con profesionales e investigadores reconocidos en materia de residuos, que pueda intervenir en la evaluación de los desarrollos tecnológicos que le sea solicitada por los diferentes órdenes de gobierno, empresas y organizaciones de la sociedad civil.

Indicador	Meta
Consejo consultivo.	Dos consejos consultivos instalados.

10.2 Residuos, Cambio Climático y Energía

El cambio climático, inducido por el incremento en la atmósfera de las concentraciones de GEI de origen antropogénico, constituye el problema ambiental más trascendente en el siglo XXI y uno de los mayores desafíos globales que enfrenta la humanidad.

La comunidad internacional ha realizado numerosos esfuerzos e iniciativas para hacer frente al riesgo que significa el cambio climático, entre los más importantes está el compromiso internacional para la reducción de emisiones de GEI, acordado en la Conferencia de las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto, que ha sido ratificada por 188 países, entre ellos México, como signatario del No Anexo I en 1993.

México ha sido uno de los países más activos en el cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia y es el único país No Anexo I que ha elaborado una Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. El Gobierno Federal, a través de la Secretaría ha desarrollado una ENACC, presentada por el Gobierno Federal a principios de 2007 y ha incluido el tema del cambio climático en el PND, con el fin de destinar recursos para su implementación y para lograr una coordinación efectiva de acciones.

Como parte de estos esfuerzos, en el presente PNPGIR se reconoce que los residuos constituyen una de las fuentes de emisión de GEI, por lo cual, todas las medidas que se prevén para el adecuado control, tratamiento y disposición final de los residuos, deben contribuir a evitar o reducir las emisiones de GEI.

A continuación se presenta el objetivo y las líneas de acción complementarias a las señaladas en el PSMAYRN, y relacionadas con la reducción de emisiones de GEI originadas por residuos:

10.2.1 Objetivo Particular

Prevenir y minimizar las emisiones de GEI originadas por el manejo y disposición final inadecuada de los residuos, mediante su control, tratamiento y disposición final ambientalmente apropiada.

10.2.2 Líneas de Acción

A. Fomentar los procesos de producción más limpia en las empresas generadoras de residuos peligrosos que generen GEI, con el fin de minimizar su generación y garantizar el adecuado tratamiento y confinamiento de los residuos generados.

Indicador	Meta
Empresas generadoras de residuos peligrosos que emiten GEI con procesos de producción más limpia.	20 % de empresas generadoras de residuos peligrosos que emiten GEI con procesos de producción más limpia.

B. Diseñar e implementar Planes de Manejo donde se contemple la participación de todos los sectores involucrados bajo el principio de la responsabilidad compartida y diferenciada, para aquellos residuos que sean generadores de GEI, como los HFC's y CFC's de los equipos de aire acondicionado, de los vehículos automotrices y diversas sustancias presentes en los residuos post consumo de equipos eléctricos, electrónicos y de iluminación, como el hexafluoruro de azufre (SF6), usado como dieléctrico en transformadores.

Indicador	Meta
Planes de manejo de RME que generen GEI.	Dos planes de manejo.

C. Promover la regularización o la clausura de los sitios de disposición final de RSU que aún no cumplan las especificaciones de la NOM-083-SEMARNAT-2003, previendo en ambos casos las instalaciones para la combustión o aprovechamiento del biogás, evitando con ello las emanaciones sin control de GEI.

Indicador	Meta
Sitios de disposición final regularizados o clausurados.	Treinta sitios de disposición final de residuos regularizados o clausurados.

D. Fomentar la implementación de proyectos dentro del MDL del Protocolo de Kyoto, del Mecanismo de M2M y de otros fondos con el fin de allegar recursos complementarios que apoyen la realización de los proyectos de regularización o clausura de los sitios de disposición final de residuos, así como para la construcción de nuevos rellenos sanitarios en el país.

Indicador	Meta
Proyectos de reducción o eliminación de emisiones de GEI de rellenos sanitarios.	Diez proyectos ejecutados en sitios de disposición final con instalaciones para aprovechamiento o combustión del biogás
	Treinta proyectos cuyo registro ante MDL está en proceso.

E. Utilizar los mecanismos fiscales y de mercado así como los recursos provenientes de los fondos de carbono para apoyar la implementación de sistemas de tratamiento de residuos orgánicos que signifiquen la reducción de la cantidad que se deposita en los sitios de disposición final, previniendo la generación de GEI.

Indicador	Meta
Sistemas de tratamiento de residuos orgánicos provenientes de actividades pecuarias.	Ochenta y ocho biodigestores en operación por cada una de las entidades federativas con mayor producción porcícola8.
	Cincuenta y cinco biodigestores en operación en entidades federativas con mayor producción bovina8.

10.3 Gestión de Residuos en Situación de Riesgo y Desastre

Un desastre natural, definido como la ocurrencia de un fenómeno natural en un espacio y tiempo limitado que causa trastornos en los patrones normales de vida y ocasiona pérdidas humanas, materiales y económicas, y daños ambientales, es un evento de tal magnitud que para atender sus efectos es necesaria la intervención externa. Por su naturaleza, los desastres naturales se pueden caracterizar en un rango que va desde los desastres climatológicos (huracanes, tornados, inundaciones, sequías) hasta los geológicos (terremotos, deslizamientos, erupciones volcánicas). El impacto de estos fenómenos sobre los servicios de saneamiento es, por lo general, bastante grave. Los desastres demandan inmediata atención a fin de minimizar los riesgos para la salud de la población, ya de por sí bastante afectada.

México es un país cuya ubicación geográfica y características geológicas lo caracterizan como de alta vulnerabilidad, especialmente frente a fenómenos hidrometeorológicos tales como tormentas tropicales, inundaciones y huracanes, entre otros, así como también a fenómenos geológicos como sismos y terremotos. Especialmente derivado del fenómeno de calentamiento global, recientemente se han presentado situaciones de desastre derivadas de fenómenos principalmente de carácter hidrometeorológico como huracanes e inundaciones, que entre otros problemas han generado la presencia de residuos de todo tipo con el consiguiente riesgo adicional a la salud de la población afectada.

10.3.1 Objetivo Particular

Reducir el impacto ambiental, social y económico producido por la generación, manejo inadecuado y disposición final de los residuos producidos durante situaciones de desastres naturales.

10.3.2 Líneas de Acción

A. Establecer la coordinación entre los actores clave y la Secretaría que participan activamente en atención a la población en situaciones de riesgo o desastres naturales.

Indicador	Meta
Comité de Atención a Residuos en Situaciones de Riesgo o desastres.	Establecer o incorporarse al grupo de autoridades en el país, encargadas de atender a la población en situaciones de riesgo o desastres.

B. Elaborar los procedimientos, directorios y en general la información necesaria que permita atender la generación extraordinaria de residuos generados en situaciones de riesgo o desastres naturales con eficiencia y eficacia, capacitando y comunicando adecuadamente a la población.

Indicador	Meta
Elaboración de documentos consensuados con los actores clave en situaciones de riesgo o desastres naturales.	Publicación de procedimientos para atención de residuos generados en situaciones de riesgo o desastres naturales.
	Realización de un curso-taller para la atención de residuos en situaciones de riesgo o desastres naturales.

10.4 Educación y Capacitación

La implementación del PNPGIR requiere de acciones amplias y sistemáticas de educación ambiental en materia de gestión integral de residuos para todos los sectores de la población involucrados, así como de acciones de capacitación para el personal responsable del manejo y la gestión de los residuos, tanto en las fuentes generadoras como en las dependencias e instancias responsables de su manejo, en los tres órdenes de gobierno y en las empresas participantes del sector.

La educación ambiental para el manejo de residuos implica la realización de procesos y experiencias de aprendizaje que induzcan el cambio de conductas y actitudes en la sociedad hacia el manejo sustentable de los residuos, previniendo su generación, facilitando su aprovechamiento y reciclaje, así como participando activamente en la vigilancia de su tratamiento y disposición final ambientalmente adecuada.

Por su parte la capacitación implica la realización de experiencias de enseñanza-aprendizaje para la transmisión del conocimiento, resultando de ello actitudes, motivaciones, e intereses, cuyo resultado se manifiesta en conductas proactivas y en el mejoramiento de la planeación y operación de proyectos concretos para mejorar la gestión integral de los residuos en los trabajadores y directivos responsables de su ejecución.

En los diversos capítulos que conforman el presente PNPGIR se ha incorporado el objetivo y líneas de acción en materia de educación y capacitación para la gestión integral de los diferentes tipos de residuos, sin embargo, la adecuada implementación del programa requiere que se precisen algunos elementos complementarios en la materia, los cuales se presentan a continuación.

10.4.1 Objetivo Particular

Desarrollar e implementar un programa nacional de educación y capacitación efectivo y eficiente en materia de prevención y gestión integral de residuos, que incluya a todos los sectores de la sociedad con la finalidad de alcanzar un modelo sustentable.

10.4.2 Líneas de Acción

A. Desarrollar programas de capacitación para la formación de recursos humanos especializados en la gestión integral de los residuos, en los tres órdenes de gobierno y en las empresas relacionadas con el sector.

Indicador	Meta
Programas de capacitación.	Dos programas de capacitación ejecutados.

B. Desarrollar y promover programas en las IES o centros de educación ambiental a fin de formar profesionistas que participen efectivamente en los procesos de prevención de la generación y manejo integral de los residuos en el país.

Indicador	Meta
Programas para la formación de recursos humanos.	Tres programas de formación de recursos humanos desarrollados.

C. Continuar las actividades de capacitación y educación ambiental que realizan las redes REMEXMAR y GIRESON, las asociaciones de profesionistas en materia de residuos, así como otras organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil.

Indicador	Meta
Acciones de capacitación.	Fortalecer y fomentar el apoyo técnico que brindan las redes REMEXMAR y GIRESON a las diversas entidades federativas.

D. Establecer e implementar programas de capacitación y certificación para los servidores públicos y trabajadores de los servicios de limpia municipales en materia de gestión integral de residuos.

Indicador	Meta
Programas de capacitación y certificación.	Dos programas de capacitación y certificación aplicados.

E. Realizar campañas de difusión ambiental dirigidas a población abierta en materia de manejo de residuos, utilizando los medios de comunicación masiva.

Indicador	Meta
Campañas de difusión ambiental.	Cuatro campañas de difusión ambiental aplicadas.

F. Difundir las experiencias exitosas a nivel nacional e internacional en el manejo integral de los residuos, con la finalidad de promover la instrumentación de mejores prácticas y fomentar la aplicación de las estrategias y acciones que se implementaron en dichas experiencias.

Indicador	Meta
Eventos de difusión.	Dos eventos de difusión por año.

G. Promover la inclusión de temas relacionados con el manejo ambiental de residuos en los programas de todos los niveles de la educación básica.

Indicador	Meta
Programas de educación básica con temas relacionados con el manejo de residuos.	100% de programas educativos con temas relacionados con el manejo de residuos.

H. Promover convenios con las cámaras industriales y demás organizaciones empresariales para realizar procesos de capacitación a su personal y modernizar sus procesos de gestión de residuos.

Indicador	Meta
Convenios.	Cuatro convenios operando.

10.5 3R's y ciclo de vida

El principio de las 3R's (Reducir, Reutilizar y Reciclar), no sólo es una política para el manejo de residuos, sino que es toda una concepción del desarrollo que tiene como objetivo la conformación de una sociedad donde haya un ciclo de los materiales ambientalmente sustentable que logre el equilibrio entre el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente, lo que implica en materia de residuos:

- Utilizar los recursos naturales de que se dispone de manera eficiente, previendo el uso racional de los que no se puedan renovar y cuidando la adecuada reposición en los ciclos de la naturaleza de los recursos renovables.
- La minimización de la generación de residuos en los procesos productivos y de los residuos generados por el consumo de los productos, mediante diseños que prevean una vida útil prolongada y la reincorporación de los residuos originados por su consumo a los ciclos productivos mediante el reuso y el reciclaje.
- El incremento del uso cíclico de materiales en los procesos de producción; mediante la reutilización y reciclaje de los residuos post-consumo, en procesos de valorización como materias primas.
- El aprovechamiento de los residuos que no puedan ser reutilizados o reciclados, reduciendo la cantidad de residuos que se destinan a disposición final.
- La disposición final ambientalmente adecuada de los residuos que no puedan ser aprovechados, reutilizados o reciclados.

El principio de las 3R's está presente en todo el PNPGIR, sin embargo, se requiere hacer énfasis en el objetivo particular y líneas de acción, adicionales a las incorporadas en el programa, para alcanzar la construcción de una sociedad con un ciclo de materiales sustentable en México.

10.5.1 Objetivo Particular

Implementar el principio de las 3R's en la gestión integral de los residuos en México, para contribuir con el desarrollo sustentable mediante la promoción de acciones para alcanzar un ciclo de los materiales ambientalmente sustentable.

10.5.2 Líneas de Acción

A. Establecer convenios y acuerdos entre los tres órdenes de gobierno y el sector productivo, comercial y de servicios para promover la reducción de la generación de sus residuos y la utilización de materiales

reciclados mediante la aplicación de las 3R's en sus actividades de producción, distribución, transporte y comercialización.

Indicador	Meta
Convenios y acuerdos firmados.	Tres convenios o acuerdos con los sectores productivos prioritarios.

B. Realizar estudios de análisis de ciclo de vida de residuos como herramienta para orientar la política en materia de reciclaje.

Indicador	Meta
Estudios de ciclo de vida de residuos.	Tres estudios de ciclo de vida para tres corrientes de residuos.

C. Desarrollar normas y estándares de calidad para los procesos de reciclaje y productos reciclados que faciliten su incorporación a los procesos productivos y garanticen la protección al medio ambiente.

Indicador	Meta
Normas Mexicanas para procesos de reciclaje y materiales reciclados.	Dos Normas publicadas.

D. Promover con el sector productivo el diseño ambiental de sus envases en los productos de consumo generalizado, con el fin de prevenir la generación de los residuos originados por su consumo.

Indicador	Meta
Mecanismo de aplicación para el diseño ambiental de productos, envases, empaques y embalajes.	Identificación de los instrumentos y desarrollo de los mecanismos de aplicación.

E. Desarrollar la normativa específica para envases, empaques y embalajes resultado del consumo de todo tipo de productos, con el fin de maximizar el aprovechamiento de estos materiales en otros procesos, aplicando el principio de la responsabilidad compartida y el principio de las 3R's.

Indicador	Meta
Norma de envases y embalajes.	Publicación de una norma.

F. Participar en eco-ferias y otros foros de comercialización orientados a los industriales y al público en general con la finalidad de establecer negocios de productos reciclados.

Indicador	Meta
Eventos registrados.	Cuatro participaciones en eventos en el país.

G. Participar en coordinación con otras dependencias del gobierno federal en la implementación de sistemas de marca ecológica o eco-etiquetado que promuevan la protección del medio ambiente durante el ciclo de vida del producto y permitan la valorización de los residuos.

Indicador	Meta
Productos certificados o eco-etiquetados.	Tres productos certificados o eco-etiquetados.

H. Realizar programas para fomentar la adquisición de productos que utilicen materiales reciclados y para impulsar las compras verdes.

Indicador	Meta
Acciones de fomento.	Tres acciones de fomento.

I. Incentivar las actividades de reuso y reciclaje de residuos en empresas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones de educación e investigación a través del otorgamiento de un reconocimiento por parte de la Secretaría.

Indicador	Meta
Eventos de reconocimiento.	Cuatro eventos de reconocimiento.

10.6 Sistema de Información Nacional para la Gestión Integral de los Residuos

El conocimiento de la situación de la gestión integral de los residuos en México, así como de los procesos y factores que le interfieren son elementos esenciales para definir una agenda que lleve al país a una gestión adecuada y manejo sustentable de sus residuos. En ese sentido, es imprescindible que información confiable, validada y consolidada sobre la materia se incorpore a los procesos de toma de decisiones y de planeación de los diversos sectores, a través del SINGIR que a su vez deberá tener compatibilidad con el SNIARN como uno de los subsistemas de este último.

La LGPGIR establece los siguientes puntos referentes a la obtención de información:

- La creación de un sistema de información relativa a la generación y gestión integral de los RSU y RME.
- La Federación debe integrar un subsistema de información nacional sobre la gestión integral de residuos y determinar los indicadores que permitan evaluar la aplicación de la ley e integrar los resultados al sistema de información mencionado.
- Las entidades federativas tienen la función de elaborar los programas en materia de RME, así como coadyuvar con el gobierno federal en la integración de los subsistemas de información nacional sobre la gestión integral de residuos de su competencia e integrar los resultados al sistema de información mencionado.
- Los municipios son los responsables de elaborar sus correspondientes Programas Municipales para la Prevención y Gestión Integral de los RSU (que parte del conocimiento de la cantidad y composición de los residuos, así como de la infraestructura para su manejo integral), así como establecer y mantener actualizado el registro de los grandes generadores de RSU.
- Los tres órdenes de gobierno elaborarán, actualizarán y difundirán los inventarios de generación de RP, RSU y RME de acuerdo con sus atribuciones, que contendrán la información relativa a la situación local, la cantidad de residuos generados, la infraestructura disponible para su manejo y las disposiciones jurídicas aplicables a su regulación y control, basándose en datos proporcionados por los generadores y las empresas de servicios de manejo de residuos, además de la integración de inventarios sustentado en criterios, métodos y sistemas informáticos.
- Además, los tres órdenes de gobierno deberán elaborar y difundir informes periódicos, sobre los aspectos relevantes contenidos en los sistemas de información mencionados.

10.6.1 Objetivo Particular

Establecer un SINGIR que integre los subsistemas relativos a los RSU, RME y RP compatible con el SNIARN.

10.6.2 Líneas de acción

A. Establecer una instancia coordinadora responsable del sistema de información que defina mecanismos efectivos y eficientes que permitan la integración precisa y operación segura del sistema, así como la evaluación y ajustes para el funcionamiento adecuado del mismo.

Indicador	Meta
Instancia coordinadora definida y operando el sistema.	Una instancia coordinadora responsable del sistema de información establecida.

B. Definición del marco metodológico del sistema que sea dinámico y permanentemente actualizado, y que integre todos los componentes necesarios para que sea operativo.

Indicador	Meta
Marco metodológico del sistema establecido.	Un marco metodológico del sistema establecido.

C. Desarrollar un manual de términos donde se definan los procedimientos del sistema con la finalidad de hacerlo operativo y dinámico por parte de la instancia coordinadora del sistema.

Indicador	Meta
Manual de términos y procedimientos del sistema establecido.	Un manual de términos y procedimientos del sistema elaborado.

D. Contar con una metodología de levantamiento de información validada, consensuada y estandarizada y de realización de inventarios para cada subsistema de RSU, RME y RP.

Indicador	Meta

Metodología de levantamiento de información validada, consensuada y estandarizada establecida para cada subsistema.	Tres metodologías de levantamiento de información validada, consensuada y estandarizada para los tres subsistemas respectivamente.
---	--

E. Definir de manera clara y objetiva los responsables del diseño, ejecución, y mantenimiento de cada subsistema relativo a los RSU, RME y RP que establezcan mecanismos efectivos y eficientes que permitan la integración precisa y operación segura de los subsistemas, así como la evaluación y ajustes para el funcionamiento adecuado de los mismos.

Indicador	Meta
Instancias coordinadoras responsables de cada subsistemas definidas y operando.	Tres instancias coordinadoras responsables del diseño, ejecución y mantenimiento de cada subsistema.

F. Contar con una aplicación informática operativa de cada subsistema con características de flexibilidad y comunicación entre sistemas que sea compatible con la plataforma del SINGIR.

Indicador	Meta
Aplicaciones Informáticas terminadas y validadas.	Tres aplicaciones informáticas elaboradas para cada subsistema con características de flexibilidad entre sistemas.

G. Elaborar manuales de procedimientos donde se definan los atributos y características para la operación de la aplicación informática.

Indicador	Meta
Manual de atributos y características elaborado.	Un manual que defina los atributos y características adecuadas para la aplicación informática.

H. Definir una política de calidad del sistema donde se indiquen los requerimientos, características y procedimiento de mantenimiento del mismo bajo criterios de calidad establecidos, reconocidos y aceptados.

Indicador	Meta
Política de calidad elaborada.	Una política de calidad donde se indiquen los requerimientos, características y procedimiento de mantenimiento del sistema.

Capítulo 11. Financiamiento del Programa

11. FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA

La solución a los problemas ambientales originados por los residuos requiere un conjunto de acciones de los tres órdenes de gobierno y en distintos ámbitos, mientras que poner en marcha las medidas necesarias requiere recursos financieros de distintas fuentes de financiamiento, además de las inversiones directas de la administración pública.

Los municipios del país han enfrentado el tema de manera diferenciada, conforme a sus capacidades y recursos, respondiendo a diversos intereses y de acuerdo con su nivel de desarrollo socioeconómico. Solo los municipios con mayores recursos presupuestales han podido enfrentar los retos de la basura, con mayor o menor éxito, con participación del sector privado o exclusivamente con atención gubernamental y en muy contadas ocasiones con soluciones innovadoras o tecnología de punta.

11.1 El Costo del programa

El problema de residuos persiste y es notorio aún en la mayor parte del país, cuya dimensión supera la capacidad de atención y la disponibilidad de recursos financieros del sector público, por lo que es indispensable la participación de los demás sectores de la sociedad para encontrar una solución a fondo.

A fines de la década de los noventa, el INE elaboró un estudio sobre residuos sólidos con requerimientos de equipamiento e inversión. En ese documento se identificaron las necesidades de equipamiento por localidad, los costos de inversión por habitante, por kilogramo de

residuos generados, por región y algunos otros parámetros, para encontrar cifras de inversión requerida por ciudad de acuerdo con su zona, población o generación de residuos. Este estudio se dedicó exclusivamente a los RSU.

En 2003, un nuevo estudio sobre RSU de la Comisión Mexicana de Infraestructura Ambiental y la GTZ también abordó el tema de las necesidades de inversión en este campo. Los costos a los que se refirió ese documento fueron la recolección, transporte y disposición final de los RSU.

En 2006, la SEDESOL estimó la inversión necesaria para infraestructura para RSU. Los cálculos cubren solo las zonas urbanas y consideraban exclusivamente las necesidades de nueva infraestructura sin incluir costos para reponer o adaptar infraestructura, existente u obsoleta. En esa ocasión, SEDESOL estimó una inversión para estudios y proyectos, construcción de nueva infraestructura y equipamiento para disposición final (rellenos sanitarios con enfoque municipal cumpliendo la NOM 083) por cerca de 1,750 millones de pesos de ese año.

El costo estimado para el presente PNPGIR no significa que la inversión requerida debe provenir exclusivamente de los recursos fiscales de los tres órdenes de gobierno. Una de las premisas de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos y los objetivos del presente programa es promover la diversificación de las alternativas de manejo, tratamiento y disposición final para alcanzar la política de las 3R's, incluyendo el enfoque de la reducción de generación de residuos, adicionalmente al reuso y el reciclaje. Esto significa que teóricamente existen otras alternativas de generación de ingresos para los agentes involucrados en la gestión de residuos, recursos que podrán utilizarse en inversiones adicionales.

Dependiendo de las alternativas de construcción, operación y administración que cada autoridad elija, en la ejecución de las acciones del PNPGIR podrán participar también organismos financieros, el sector privado y el sector social, bajo diferentes alternativas de asociación. Se puede considerar que las alternativas financieras y nuevos instrumentos económicos incrementarán la inversión por lo que se podrán generar ingresos adicionales derivados del reaprovechamiento de los residuos. Estas alternativas podrían incrementar la viabilidad de proyectos y operación de los sistemas municipales, metropolitanos o regionales de la gestión de residuos.

El cuadro que se presenta a continuación contiene las estimaciones necesarias para alcanzar los objetivos del PNPGIR, sin que ello represente recursos fiscales.

**Cuadro 4. Estimación de costos de las principales acciones para la implementación del PNPGIR 2009
2012**

Acción	Cantidad (unidad)	Costo estimado por unidad (miles de pesos)	Costo estimado de la acción (miles de pesos)
GENERALES			
Programas estatales de prevención y gestión integral de residuos (formulación y planeación).	30	800	24,000
Programas municipales de prevención y gestión integral de residuos (formulación y planeación).	32	500	16,000
Subsistema de información sobre gestión integral de residuos (software, levantamiento de información y captura).	1	6,000	6,000
Campaña nacional para la prevención y gestión integral de residuos (anual).	5	2,000	10,000
Estudios de apoyo al PNPGIR.	15	600	9,000
Cursos de capacitación y profesionalización para la gestión integral de residuos.	8	1,500	12,000
SUBTOTAL			77,000

Acción	Cantidad (unidad)	Costo estimado por unidad (miles de pesos)	Costo estimado de la acción (miles de pesos)
---------------	------------------------------	---	---

INFRAESTRUCTURA (RSU)			
Construcción de rellenos sanitarios (cap. mínima 300 ton/día).	50	50,000	2,500,000
Compra de equipo y parque vehicular para proyectos regionales o intermunicipales de nuevos rellenos sanitarios (contenedores, camiones recolectores y transfers).	50	20,000	1,000,000
Construcción de estaciones de transferencia.	50	8,000	400,000
Construcción de plantas de selección.	50	5,000	250,000
Construcción de centros de manejo intermedio en zonas de influencia de áreas naturales protegidas.	5	1,000	5,000
Construcción de centros de manejo intermedio en zonas rurales prioritarias para el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM).	5	1,000	5,000
Construcción de centros integrales de gestión de residuos (reciclaje, aprovechamiento, tratamiento).	2	1,000,000	2,000,000
Construcción de plantas de aprovechamiento térmico de RSU y RME.	2	1,000,000	2,000,000
Construcción de plantas de compostaje o tratamiento de residuos orgánicos.	32	1,000	32,000
SUBTOTAL			8,192,000
RESIDUOS DE MANEJO ESPECIAL			
Elaboración y puesta en marcha de planes de manejo de corrientes prioritarias de RME y de interés de la sociedad (de vehículos usados, de la construcción electrónicos, llantas, electrodomésticos, pilas y agropecuarios).	7	6,000	42,000
Elaboración de diagnósticos e inventarios.	8	1,000	8,000
Proyectos de mitigación de biogás en unidades de producción pecuaria.	143	4,000	572,000
SUBTOTAL			622,000

Acción	Cantidad (unidad)	Costo estimado por unidad (miles de pesos)	Costo estimado de la acción (miles de pesos)
RESIDUOS PELIGROSOS			
Sistemas de control y mejora regulatoria (COA, movimientos transfronterizos y rastreo de RP).	8	1,000	8,000
Implementación de bolsas de RP en zonas industriales.	2	1,000	2,000
Elaboración de padrones de proveedores de servicios y de tecnologías para RP.	2	500	1,000
Estudios para determinar infraestructura RP.	1	1,000	1,000
Actos de reconocimiento (nacional).	2	500	1,000
Actos de fomento a la creación de infraestructura para RP.	4	1,000	4,000
SUBTOTAL			17,000
RESIDUOS MINERO METALURGICOS Y DE LA INDUSTRIA PETROLERA			
Elaboración de inventarios y diagnósticos de residuos mineros.	4	750	3,000
Taller internacional sobre cierres de minas.	1	3,000	3,000
Estudios para promover la valorización de residuos mineros.	2	500	1,000
Elaboración de diagnóstico, Plan Institucional de Manejo para residuos del petróleo por PEMEX y sistema de información.	1	8,000	8,000
SUBTOTAL			15,000

Acción	Cantidad (unidad)	Costo estimado por unidad (miles de pesos)	Costo estimado de la acción (miles de pesos)
TRANSVERSALES			
Clausura y saneamiento de tiraderos a cielo abierto y sitios controlados a punto de concluir vida útil.	30	15,000	450,000
Proyectos de investigación y desarrollo para la gestión integral de residuos.	10	1,000	10,000
Formulación de proyectos para inscripción en registro de MDL y obtención de bonos de carbono (incluye estudios).	30	1,000	30,000

Formulación de nuevos proyectos para reducción de GEI en grandes sitios de disposición final.	10	1,200	12,000
Talleres, simposia y conferencias.	12	500	6,000
SUBTOTAL			508,000
GRAN TOTAL			9,431,000

Los más de nueve mil cuatrocientos millones de pesos requeridos para enfrentar el tema de residuos, asociados a un contexto nacional de restricción de recursos fiscales, son una cifra muy alta, que obliga a buscar formas más eficientes y eficaces de aplicación de recursos para asegurar el cumplimiento de las acciones propuestas en el PNPGIR, de manera que se busque una mayor coordinación e integración entre los agentes, así como nuevas alternativas y fuentes de financiamiento.

A continuación se presenta una relación de potenciales fuentes de financiamiento en materia de residuos.

11.2 Fuentes de Financiamiento

En el país existen numerosas opciones de financiamiento a las que los municipios o instituciones encargadas de atender los residuos han recurrido con mayor o menor grado durante los últimos años (Anexo 5). A continuación se presentan los instrumentos disponibles, condiciones de operación y ámbitos de acción:

a. Fondo Nacional de Infraestructura. El Decreto por el que se ordena la creación del Fondo Nacional de Infraestructura fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2008. Establece que los recursos del mismo serán utilizados con base en las prioridades de inversión para el cumplimiento de las metas del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, en proyectos de los sectores de transporte, hidráulica, turismo, y medio ambiente, en todo el país. La administración y operación del Fondo está a cargo del BANOBRAS.

Dentro del sector de medio ambiente, el tema de residuos sólidos será atendido a través del PRORESOL, que busca apoyar a municipios, grupos de municipios o regiones que alberguen una población mínima de 100 mil habitantes y que pretendan desarrollar un proyecto de gestión integral de residuos con la participación del sector privado (ver anexo 6). Los apoyos otorgados son los siguientes:

- Estudios para identificar y evaluar acciones y proyectos para ampliar la cobertura y mejorar el servicio del manejo integral de RSU.
- Apoyo financiero no reembolsable para proyectos de manejo integral de RSU, que incluyan el barrido, la recolección, transferencia, valorización o aprovechamiento, la disposición final, y la rehabilitación y saneamiento de tiraderos a cielo abierto.

b. Programas de la COCEF y el BDAN. La COCEF y el BDAN fueron creados por México y Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, con el fin de apoyar el desarrollo de proyectos de infraestructura ambiental en la región fronteriza entre ambos países. Como una de sus prioridades atienden proyectos de residuos sólidos, incluyendo sistemas de recolección, disposición final, reducción y reciclaje. La COCEF cuenta con un programa de asistencia técnica que permite apoyar con fondos no reembolsables la evaluación y desarrollo de proyectos de residuos sólidos. De igual manera, el BDAN cuenta con el Programa Ambiental para el Manejo de Residuos Sólidos Municipales, el cual permite apoyar con fondos no reembolsables la construcción de los proyectos certificados por la COCEF. En su cartera de proyectos, estas instituciones atienden actualmente varias propuestas prioritarias para el manejo de residuos sólidos en los estados de la frontera norte.

c. Fondo Metropolitano. Este fondo tiene por objeto ejecutar planes, estudios, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento en las zonas metropolitanas, para impulsar su competitividad económica, capacidades productivas, obras que incentiven su viabilidad y disminuyan vulnerabilidad a fenómenos naturales, ambientales y dinámica demográfica y económica, su consolidación urbana y aprovechamiento óptimo de ventajas competitivas. De inicio, las zonas metropolitanas que podrán ser susceptibles de obtener recursos son las siguientes: Valle de México, Guadalajara, Monterrey, León, Puebla, Querétaro y La Laguna. Dentro de los proyectos susceptibles de ser apoyados se encuentran los de saneamiento (residuos de todo tipo) y de protección y cuidado de recursos naturales y medio ambiente.

d. Programa Hábitat Subprograma de mejoramiento del entorno urbano, línea de residuos sólidos, SEDESOL. En operación desde hace cinco años, su interés se concentra aún en temas de recolección y disposición final. Ha sido de gran apoyo al establecimiento de proyectos intermunicipales y de micro-rellenos en zonas rurales y marginadas.

e. Recursos presupuestales de la administración pública. Varios municipios del país han solucionado el tema de los residuos con recursos propios (gobierno estatal o municipal), a través de aportaciones de otras instituciones locales, o de su propia gestión de financiamiento, cuando lo han necesitado. En Aguascalientes y Nuevo León los recursos para la construcción y operación de infraestructura para la gestión de residuos incluyeron aportaciones estatales y la conformación de un organismo operador.

f. Banca de Desarrollo. BANOBRAS, como institución de fomento, otorga créditos en condiciones competitivas, a municipios y/o al sector privado, bajo el esquema de proyectos con fuente de pago propia, por hasta el 70% de la inversión y 80% del periodo de la concesión o contrato de prestación de servicios de manejo de residuos sólidos. En estas operaciones los proyectos pueden tener un alcance donde se incluya la generación de energía eléctrica a partir de la biomasa o el biogás de los residuos sólidos. Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito (NAFIN), y el Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito (BANCOMEXT) cuentan con varios instrumentos de financiamiento que también pueden apoyar la implementación del PNPGIR. El más reciente de ellos es el Fondo Mexicano de Carbono, que cuenta entre sus líneas de acción el apoyo a sitios de disposición final de residuos, en los que apoya proyectos de mitigación de GEI.

g. Recursos privados (co-administración o concesión). Algunos municipios han optado por la concesión de uno o varios eslabones de la cadena de la gestión de residuos a una empresa privada. En este modelo el municipio no desembolsa sus propios recursos pues el empresario se encargará de invertir en el equipo o la infraestructura, a cambio de cobros por volumen depositado en su relleno.

h. Proyectos del mecanismo de desarrollo limpio (MDL). Esquema vigente desde 2004, una vez constituida la oficina para proyectos de desarrollo limpio en la Secretaría. Identifica un proyecto limpio a partir de su contribución a la reducción global de emisiones. Este mecanismo asegura el pago por la venta de bonos de carbono a la instancia que reduce la emisión de GEI. A julio del 2008 la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático ha recibido 29 solicitudes de sitios de disposición final, mientras que 3 de ellos han recibido los beneficios de la venta de bonos de carbono.

i. Proyectos de mercado de metano (M2M o metano a mercados). De reciente creación, este mecanismo fue diseñado por la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos. Pretende ser una ruta más simple para acceder a la venta de bonos de carbono. A la fecha se han revisado dos sitios bajo este procedimiento y se encuentran en proceso otros dos, bajo la supervisión de la COCEF.

j. Organismos multilaterales: Bancos de Desarrollo. BIRF (BM) y BID. Estos organismos ofrecen opciones financieras que representan oportunidades para algunos proyectos, dependiendo del nicho de mercado del que formen parte.

El BM es una fuente de asistencia financiera y técnica para países en desarrollo. Está formado por el BIRF y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). El BIRF centra sus actividades en los países de ingreso mediano y los países pobres con capacidad crediticia, mientras que la AIF ayuda a los países más pobres del mundo. Juntos ofrecen préstamos con intereses bajos, créditos sin intereses y donaciones a los países en desarrollo para proyectos de educación, salud, medio ambiente, infraestructura, comunicaciones y otras esferas.

Entre los temas ambientales que apoya el BM se encuentra el de la gestión integral de residuos. Sus apoyos se encuentran en la planeación estratégica, análisis de opciones y costos y el involucramiento del

sector privado. En los proyectos de residuos que apoya el BM es indispensable la participación comunitaria en la colecta de los residuos, la consulta pública en recuperación de costos y la participación pública en localización y diseño de la infraestructura. El enfoque del BM incluye asesorías para que los gobiernos locales decidan el cómo y el dónde se puede permitir la intervención del sector privado en la gestión integral de residuos, y justifica la necesidad de permitir la participación privada, a la vez que sugiere alternativas de arreglos: contratos, franquicias, suscripciones privadas o concesiones.

El BID se creó como una institución financiera multilateral para el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Sus programas de préstamos y cooperación técnica van más allá del financiamiento y apoyan estrategias y políticas para reducir la pobreza, impulsar el crecimiento sostenible, expandir el comercio, la inversión y la integración regional, promover el desarrollo del sector privado y modernizar el Estado. En la última década el BID ha financiado proyectos de gestión integral de residuos en Chile, Ecuador y Argentina, que incluyen estudios y proyectos para el desarrollo de infraestructura de apoyos a los programas nacionales, regionales o especiales.

k. El cobro formal del servicio a los usuarios del servicio de limpia (tarifa). A pesar de ser el método financiero más apropiado para darle viabilidad al servicio de limpia, es el método menos utilizado en el país. La LGPGIR, en su artículo 10, fracción X, establece que los municipios podrán cobrar por el manejo integral de los RSU, por lo que es, pero las autoridades municipales siguen sin tomar esta opción debido a factores de índole política y social.

11.3 Objetivos Particulares

- Incrementar el gasto público y fomentar la inversión federal, estatal y local en materia de prevención y gestión integral de residuos.
- Facilitar la inversión privada y social en materia de prevención y gestión integral de residuos.
- Asignar los recursos financieros disponibles a proyectos prioritarios, estratégicos y de mayor impacto en el campo de los residuos (obtener los mayores logros a menor costo).
- Apoyar la simplificación y el mejoramiento de los procedimientos para el otorgamiento de créditos y donativos a fondo perdido por parte de instituciones financieras.

11.4 Líneas de acción

A. Elaboración de cartera de proyectos, conforme a intereses, nichos de mercado y prioridades regionales y nacionales con base en diagnósticos y en la planeación estratégica a nivel estado y región.

Indicador	Meta
Conclusión de diagnósticos y planes estratégicos para establecer prioridades de inversión en materia de residuos.	Que la totalidad de los programas estatales de residuos se sustenten en diagnósticos de necesidades e incorporen elementos de planeación estratégica.
Carteras de proyectos por corrientes de residuos.	Ocho documentos de proyectos por corrientes de residuos para las grandes ciudades, las ciudades medias y principales destinos turísticos.
Proyectos de prevención y gestión integral de residuos organizados en carteras de instituciones financieras ambientales.	Cincuenta proyectos de prevención y gestión integral de residuos financiados a partir de su identificación en las carteras de proyectos.
Modificación de la gráfica de inversión en proyectos de residuos.	20% reducción del porcentaje de costos destinados a la construcción de rellenos sanitarios y 20% de incremento a los destinados al reciclaje, incineración y prevención de la generación.
Incremento al porcentaje de inversión en proyectos de prevención de generación de residuos.	20% de incremento a la inversión en cultura preventiva de costos del manejo de los residuos.

B. Mecanismos institucionales (Fondo Nacional de Infraestructura-PRORESOL, HABITAT, COCEF, SEMARNAT, Banca de Desarrollo, gobiernos locales etc.). Promover en las entidades federativas y municipios la utilización de las alternativas financieras disponibles a través de nichos especializados para el cumplimiento de metas ambientales asociadas a la prevención y gestión integral de residuos. Buscar el aprovechamiento de ejercicios de planeación estratégica, como por ejemplo los diagnósticos elaborados por la COCEF para los seis estados de la frontera norte.

Indicador	Meta
Reingeniería de procesos de acceso a recursos financieros institucionales.	Cinco procedimientos de acceso a recursos simplificados y comprobados.
Incremento de presupuestos ambientales	20% de incremento de presupuestos relacionados

programáticos en gobiernos federal, estatales y municipales.	con la gestión integral de los residuos sólidos (inversión directa, sistemas de manejo ambiental, etc.).
Estrategia de coordinación entre agentes institucionales para precisar nichos de mercado y opciones financieras.	Un documento de definición de nichos de atención para asegurar que las prioridades de residuos sean cubiertas por las alternativas existentes.
Mecanismos de coordinación: convenios, acuerdos.	Veinticinco instrumentos firmados, programas de trabajo acordados y proyectos concluidos.

C. Mecanismos mixtos de gestión integral de residuos. Cada vez más frecuentemente los gobiernos locales encuentran alternativas atractivas en inversiones mixtas públicas y privadas. Algunos casos exitosos lo demuestran y por ello puede promoverse, con certeza, esta modalidad. Así, las entidades federativas o municipios comparten la inversión con el sector privado, a cambio de aportar certidumbre a esa inversión.

Indicador	Meta
Desarrollo de mecanismos de certidumbre a inversión privada en modalidad mixta.	Dos modelos de instrumentos de colaboración para inversión mixta.
Proyectos de prevención y gestión integral de residuos organizados en modalidad de inversión mixta (riesgo compartido).	Diez proyectos de prevención y gestión integral de residuos desarrollados bajo esta modalidad.

D. Mecanismos privados de gestión de residuos. El sector privado tiene una participación creciente en términos de financiamiento y su participación en el desarrollo de proyectos y mercados ambientales puede promoverse sin problemas, pues los proyectos de vanguardia en el campo de la gestión integral de residuos actualmente están asociados a esta modalidad. Si los municipios o las entidades federativas así lo consideran, esta alternativa es factible también.

Indicador	Meta
Desarrollo de mecanismos de certidumbre a la inversión privada.	Dos modelos de instrumentos de colaboración para inversión privada.
Proyectos de prevención y gestión integral de residuos organizados en modalidad de inversión privada.	Diez proyectos de prevención y gestión integral de residuos desarrollados bajo esta modalidad.

E. Mecanismos financieros conjuntos (residuos y MDL). En los últimos años se han abierto alternativas para la obtención de recursos "frescos" para algunos de los proyectos que asocian la gestión de residuos con los mecanismos de desarrollo limpio o de reducción del metano, mediante la venta de bonos de carbono, de energía o de combustibles.

Indicador	Meta
Simplificación para los procedimientos de acceso a los mercados internacionales del carbono.	Un modelo administrativo accesible y disponible asociado a bonos de carbono.
Proyectos de reducción o eliminación de generación de biogás proveniente de la gestión de residuos.	Diez nuevos proyectos de venta de bonos de carbono (vía MDL o M2M).

F. Mecanismos financieros internacionales/multilaterales. Los donativos de organismos financieros internacionales se encuentran en un estado de estancamiento y el incremento en la competencia por los recursos entre los países, crea un entorno poco favorable para optar por esta vía de financiamiento, sin embargo existen créditos a tasas interesantes y aún pueden aprovecharse ciertos nichos aun no explotados.

Indicador	Meta
Proyectos de prevención y gestión integral de residuos para regiones marginadas organizados en modalidad de inversión mixta.	Tres proyectos de prevención y gestión integral de residuos desarrollados bajo esta modalidad, a través de donativos de organismos multilaterales.
Proyectos estatales o regionales de prevención y gestión integral de residuos organizados en modalidad de inversión mixta o privatizada.	Dos proyectos de prevención y gestión integral de residuos desarrollados bajo esta modalidad.

G. Instrumentos económicos. Desarrollo y puesta en marcha de nuevos instrumentos económicos para a) facilitar la participación del sector privado en la prevención y gestión integral de residuos, b) Incrementar los

recursos de municipios o entidades federativas a partir de la gestión de residuos y c) facilitar la constitución de organismos operadores en la gestión integral de residuos.

Indicador	Meta
Proyectos de instrumentos económicos.	Tres proyectos de instrumentos que faciliten la implementación del PNPGIR.

11.5 Prioridades de Financiamiento

El financiamiento para cada una de las fuentes debe seguir una serie de criterios o elementos necesarios para definir prioridades en su asignación, las cuales son definidas en este programas a partir de las diversas condiciones de tipo socioeconómico, político y de interés local en cada uno de los estados y las regiones del país que deberán señalarse a través de los programas estatales y municipales de gestión integral de residuos, así como lo establecido en el PNPGIR.

En todos los casos, los proyectos deberán considerar los siguientes tres lineamientos de política que orientarán las soluciones tecnológicas y económicas a la gestión integral de residuos:

- Enfoques/propuestas de solución regionales, intermunicipales o metropolitanos, según sean el caso y las características de estructura y organización regional.
- Esquemas de gestión integral-prevención, 3Rs, aprovechamiento y disposición final- para trascender el modelo actual que consiste únicamente de recolección y disposición final.
- Proclividad a la conformación de organismos operadores de gestión integral de residuos (regionales, intermunicipales o metropolitanos, que aseguren una eficiente administración de los residuos, sin ser afectados por transiciones municipales), conforme a modelos resultantes de los intereses y características socioculturales de las regiones del país.

Los proyectos orientados bajo los preceptos de los lineamientos de política expresados anteriormente, podrían continuar con los trámites de acceso y estará determinado por las reglas de operación y características de los fondos, o por las características, orientaciones o lineamientos establecidos por las dependencias y entidades administran recursos para la gestión integral de residuos o para atender alguno de los eslabones de la cadena de residuos. El PNPGIR promueve el siguiente modelo de asignación de recursos financieros para los proyectos presentados en el marco de la aplicación del mismo.

1. Todos los municipios o grupos de municipios que deseen contar con soluciones a la gestión integral de residuos con participación directa de la inversión privada y donde el inversionista no requiera el financiamiento del proyecto por ninguna institución, podrán aplicar este modelo a través del cumplimiento del proyecto con la reglamentación nacional o estatal de elaborar un programa municipal/intermunicipal de gestión integral de residuos, que establecería las características del proyecto o conjunto de proyectos que formen parte del programa.
2. Los municipios o grupos de municipios que deseen impulsar la gestión integral de residuos con participación de la inversión privada, pero que requieran financiamiento para realizar estudios, proyectos y construcción de infraestructura, encontrarán la solución más apropiada en el Fondo Nacional de Infraestructura, administrado por BANOBRAS. Esta es una condición de los créditos para proyectos de inversión y cuentan con recursos de apoyo a fondo perdido para estudios y proyectos, según sean las condiciones del proyecto. Las reglas de operación favorecen las condiciones para proyectos en ciudades grandes y medias.
3. A lo largo de la franja fronteriza del norte, los municipios o grupos de municipios que deseen impulsar la gestión integral de residuos con participación de la inversión privada, pero que requieran financiamiento para realizar estudios, proyectos y construcción de infraestructura encontrarán la solución exclusiva y conveniente en el Programa Ambiental de Residuos Sólidos, administrado por COCEFBDAN. La participación de inversión privada es condición de los créditos para proyectos de inversión. También cuentan con recursos de apoyo a fondo perdido para estudios y proyectos, según

sean las condiciones del proyecto. Las reglas de operación del COCEF favorecen a los proyectos en municipios y grupos de municipios en la frontera norte.

4. Las zonas metropolitanas que deseen impulsar la gestión integral de residuos y que requieran financiamiento para realizar estudios, proyectos y construcción de infraestructura encontrarán una solución adecuada en el Fondo Metropolitano, administrado por BANOBRAS. Los gobiernos municipales deberán estar organizados en consejos metropolitanos y aportar soluciones en ese ámbito. Sin embargo, es necesario aclarar que en las zonas metropolitanas del país y en las ciudades grandes la inversión privada tiene mayor interés por participar y los proyectos de inversión son más rentables. Los recursos del Fondo Metropolitano deberán convertirse en capital semilla, detonador de mayor inversión de diversas fuentes.
5. Los municipios o grupos de municipios pequeños, de zonas rurales o marginadas y de difícil integración espacial, que deseen impulsar la gestión integral de residuos y que requieran financiamiento para realizar estudios, proyectos y construcción de infraestructura cuentan con el Programa Hábitat, administrado por la SEDESOL que es una solución *ad hoc*. Las reglas de operación del programa lo circunscriben a propuestas de municipios de escasos recursos, con pocas probabilidades de interés del sector privado y que a menudo incluyen soluciones de proyectos comunitarios.
6. Los municipios o grupos de municipios pequeños y medianos que deseen impulsar la gestión integral de residuos y que requieran financiamiento para realizar estudios, proyectos y construcción de infraestructura cuentan con el programa de Gestión Integral de Residuos, administrado por la Secretaría. Los lineamientos de utilización de los recursos del programa le permiten impulsar proyectos en municipios de recursos limitados, en donde pueda sembrarse un capital semilla o se desee impulsar nuevos modelos tecnológicos u organizacionales. Se puede impulsar el interés del sector privado, proyectos en áreas naturales protegidas o zonas prioritarias para la conservación, con enfoques comunitarios y el cierre y saneamiento de sitios de disposición final en irregulares y abandonados.
7. Otros recursos disponibles para apoyar o complementar proyectos asociados a la gestión integral de residuos provienen de presupuestos de los gobiernos estatales o municipales, cuando las autoridades deciden invertir directamente, bajo lineamientos de los programas estatales o municipales de residuos. Este será el caso de la mayor parte de los municipios o grupos de municipios que no desean involucrar participación del sector privado, aunque no descartan la participación del sector social en algunas etapas del proceso de gestión de residuos (empresas sociales separadoras y recicladoras, por ejemplo).
8. Los recursos de la inversión privada podrán participar en programas regionales, intermunicipales o metropolitanos de gestión integral de residuos, bajo esquemas de co-administración o concesión, según sea acordado por los municipios o grupos de municipios. Podrán utilizar las figuras de organismos operadores o de empresas con participación estatal o municipal.
9. Una alternativa de ingresos adicionales que puede apoyar a incrementar la inversión municipal o de grupos de municipios en la gestión integral de residuos es el uso de recursos provenientes de fondos de carbono, a los que se puede acceder a través del registro de proyectos ante el mecanismo de desarrollo limpioMDL o ante el instrumento llamado Mercados de Metano (Methane to Markets M2M). El Fondo Mexicano de Carbono (FOMECAR), administrado por el BANCAMEX y NAFIN, así como la banca de desarrollo (el BID y el BM) que son instituciones que orientan, tramitan y facilitan el acceso a los bonos de carbono internacionales. Sin embargo, es conveniente apuntar que los recursos obtenidos por esta vía no son inmediatos y solo se obtienen después de verificar la captura y eliminación de metano.
10. Finalmente, el mecanismo financiero más eficiente y sostenible para alcanzar y mantener una gestión integral de residuos es el relacionado con el cobro del servicio a la sociedad, mediante tarifas diferenciadas. Este modelo ha probado ser exitoso y ha permitido la modernización constante y con calidad de la gestión. Tarifas, junto con otros mecanismos de cobro, derechos o impuestos podrán

ser analizados como alternativas viables cuando los organismos operadores o instrumentos creados por los grupos de municipios así lo decidan.

En cualquier caso, independientemente del modelo de financiamiento y la participación o no del sector privado, los municipios en el momento de implementar la gestión integral de los residuos en su jurisdicción deberán tener en cuenta la rentabilidad social de los proyectos derivada principalmente del aprovechamiento de las economías de escala y la minimización de costos en la operación de los servicios de limpia, lo anterior con la finalidad de lograr una eficiencia que permita reducir las asimetrías que existen actualmente en el manejo de los residuos en las distintas regiones del país.

Los modelos de financiamiento anteriormente detallados y que tienen como ingrediente principal los apoyos a fondo perdido deberán tener un efecto multiplicador que derive en implementación de modelos de gestión integral de residuos que sean autofinanciables y en su caso, rentables desde el punto de vista económico.

Adicionalmente existen un conjunto de variables (en ocasiones fuera del ámbito de la autoridad municipal o de la agencia a cargo del medio ambiente), que inciden decisivamente en las modalidades y jerarquización de la inversión y por tanto del mecanismo financiero seleccionado. Entre ellas están:

- Interés de administraciones municipales y estatales por solucionar/participar en la GIR con enfoques regionales, costo-efectivos e innovadores.
- Tiempos de la administración pública estatal o municipal, que influyen en las decisiones de adquirir un crédito o de asociarse con la inversión privada.
- Interés de empresas privadas por participar en la solución al problema de residuos en alguna ciudad/región.
- Interés por impulsar un mecanismo piloto/modelo o un nuevo modelo tecnológico en la GIR.
- Interés por impulsar la clausura y saneamiento de basureros y sitios de disposición final abandonados.
- Efectos dramáticos de un desastre natural que genera un conflicto ambiental asociado a los residuos.

Finalmente, las decisiones de cada municipiociudad o grupos de municipios, bajo esquemas intermunicipales o en comités metropolitanos estarán sujetas a los lineamientos y acciones propuestas por los respectivos programas estatales y municipales de residuos y a los proyectos de inversión que aseguren la gestión integral de los residuos.

Capítulo 12. Evaluación, Resultados y Actualización del Programa

12. EVALUACIÓN, RESULTADOS Y ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA

El PNPGIR está conceptualizado como un instrumento dinámico que provea estrategias y líneas de acción que se adecuen a las necesidades del país y de sus diferentes regiones, así como a las necesidades de gestión de las diferentes corrientes de residuos que se manejan en el país, pero que para su aplicación requieren de la participación activa de los diversos actores de la sociedad, como son los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y local; el sector empresarial, que incluye a productores, importadores, exportadores, distribuidores, recicladores, acopiadores, transportista, tratadores, etc.; instituciones académicas y de investigación, organizaciones no gubernamentales, entre otras.

Para tal efecto se presentarán informes de avances periódicos anuales del Programa ante las autoridades ambientales estatales y municipales, con la participación de representantes del sector académico, del sector industrial, de cámaras empresariales, del sector social, así como dependencias de la APF involucradas en la gestión de los residuos y en fomento de actividades económicas relacionadas.

Una de las herramientas que servirá de apoyo para evaluar y dar seguimiento a la implementación del Programa es el uso de un conjunto de indicadores, organizados de acuerdo con el tipo de indicador, es decir: indicadores de gestión, de porcentaje de avance de indicadores globales, a través de los cuales será posible estimar los beneficios ambientales derivados de la implementación del PNPGIR.

Con la finalidad de monitorear el cumplimiento de las acciones que se establecen en este programa, se solicitará a las autoridades federales, estatales y municipales, así como el sector privado (particulares o a través de las Cámaras, Confederaciones y Asociaciones, entre otras) un reporte anual sobre las acciones realizadas en lo que respecta a la prevención y gestión integral de los residuos.

12.1 Mecanismos de seguimiento y evaluación del programa

Como mecanismos de apoyo para el seguimiento y evaluación del programa, se considera la aplicación de una serie de indicadores que analizados conjuntamente con los indicadores y las metas para cada tipo de residuos, se contaría con los elementos necesarios para una evaluación completa de los efectos que la aplicación del programa en la gestión integral de los residuos tendría en el país.

Es recomendable que la evaluación global del programa se lleve a cabo anualmente y con la aplicación de los indicadores establecidos en el apartado siguiente.

12.2 Indicadores

Los indicadores de seguimiento y evaluación del PNPGIR deberán dar cuenta clara de los avances en la implementación de las estrategias y en la realización de las acciones contempladas en el mismo.

Para ello, en esta sección se identifican tres tipos de indicadores, los cuales responden a las características de los mismos y las metas a alcanzar:

Indicadores de gestión, los cuales solamente se expresan en términos del cumplimiento o no de la meta.

Indicadores de avance, los cuales se expresan en términos de los avances que se tengan para alcanzar la meta indicada.

Indicadores globales, cuya aplicación tiene por objeto el identificar los efectos que sobre la cantidad de residuos manejados o gestionados en el país, tiene la aplicación de las acciones planteadas en el PNPGIR.

Indicadores de gestión y avance

Los indicadores de gestión y de avance son indicadores directos que a diferencia de los indicadores globales dan cuenta de los avances en la instrumentación del PNPGIR y el cumplimiento en las metas establecidas en el mismo. Los apartados del programa están constituidos por diversas líneas de acción, mismas que se identifican a través de una letra; a su vez, cada una de las líneas de acción tiene asociado uno o varios indicadores con sus metas respectivas.

En el cuadro 5 se presentan todos los indicadores de cada uno de los apartados, los cuales han sido ordenados de acuerdo con el tipo de indicador (gestión o de avance), y se identifican con la letra de la línea de acción a la que pertenecen. En el caso en que una línea de acción posea al mismo tiempo diferentes tipos de indicadores, se hace la distinción señalándolo con el número de meta correspondiente.

Cuadro 5 Organización de indicadores por tipo

Apartado	Líneas de acción	
	Indicadores de Gestión	Indicadores de % de avance
Prevención y gestión integral de los RP	A, B, C, E, F, G, H, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, U	D, I, J, T, V
Prevención y gestión integral de los RME	A, C, D, E, F (Meta 1), G, H, I	B, F (Meta 2)
Prevención y gestión integral de los RSU	A, B, C, E, F, G, H, I, J (Meta 2), K (Meta 2), M, N (Meta 4), O	D, J (Meta 1), K (Meta 1), L, N (Metas 1, 2, 3, 5)
Prevención y gestión integral de los residuos minero-metalúrgicos	A, B, C, E, G (Meta 2), H, I (Meta 1), J, K	D, F, G (Meta 1), I (Meta 2)
Prevención y gestión integral de los residuos de la industria petrolera	A, B, C, D, E, F, G, H, I, J	
Desarrollo científico y tecnológico	A, B, C, D, E, F, G, H	
Residuos, cambio climático y energía	B	A, C, D, E
Gestión de residuos en situación de riesgo y desastre	A, B	
Educación y capacitación	A, B, C, D, E, F, H	G
3R's y ciclo de vida	A, B, C, D, E, F, G, H, I	
SINGIR	A, B, C, D, E, F, G, H	
Financiamiento del PNPGIR	A (Metas 1, 2) B (Metas 1, 3, 4) C, D, E, F, G	A (Metas 3, 4, 5) B (Meta 2)

Indicadores globales

Por su parte, los indicadores globales están conformados por diversas fuentes de información, algunas de las cuales se irán obteniendo como parte de las acciones señaladas en el programa. En este caso se desarrollaron tres indicadores globales que señalan de forma general los beneficios ambientales en materia de residuos con la instrumentación del programa, referidos especialmente al manejo, aprovechamiento y disposición final adecuada de los residuos.

A) Nombre del Indicador: Porcentaje de Residuos aprovechados.

Descripción. A través de la aplicación de este indicador se podrá verificar el avance en la cantidad de residuos enviados a su aprovechamiento en instalaciones con procesos biológicos, fisicoquímicos, térmico, químicos y se incluye la cantidad de residuos que son enviados a otros países para su aprovechamiento.

Método de cálculo.

$$\% \text{ de residuos aprovechados} = \left[\frac{\sum_i (TB + TQ + TT + TFQ + \text{Exp})_i}{TRG} \right] \times 100$$

Donde:

- TB = Residuos con tratamientos biológicos del tipo de compostaje o biodigestores en ton/día.
TQ = Residuos con tratamientos químicos de neutralización, encapsulamiento, destilación, etc., en ton/día, siempre y cuando el material final sea reutilizado o reciclado.
TT = Residuos con tratamiento térmicos como incineración, termólisis, gasificación, plasma, etc., en ton/día.
TFQ = Residuos con tratamiento fisicoquímico como fundición, elaboración botellas, etc, en ton/día.
Exp = Residuos enviados al extranjero para su aprovechamiento en ton/día.
TRG = Total de residuos generados en ton/día.
i = Tipo de residuo que puede ser RSU, de manejo especial, peligrosos, minero metalúrgicos, petroleros.

B) Nombre del Indicador: Porcentaje de Residuos con manejo ambientalmente adecuado.

Descripción. A través de la aplicación de este indicador se podrá verificar el avance en el manejo ambientalmente adecuado de los residuos sólidos, de manejo especial, peligrosos, minero metalúrgicos, petroleros u otros, expresados en términos de la cantidad de residuos con aprovechamiento a través del reuso, reciclaje, tratamiento biológico, químico o térmico, entre los que se encuentran el compostaje, el tratamiento anaerobio, la incineración, o cualquier tratamiento térmico, los residuos que requieren de algún tratamiento previo para su disposición, con el objeto de eliminar o reducir su peligrosidad o su volumen, entre otros, y aquellos dispuestos adecuadamente en instalaciones creadas por la aplicación de este programa, sean estas rellenos sanitarios o confinamientos controlados únicamente.

Método de cálculo.

$$\% \text{ de residuos con manejo adecuado} = \left[\frac{\sum_i (AR + Ti + DF)}{TRG} \right] \times 100$$

Donde:

- AR = Total de residuos aprovechados en ton/día.
Ti = Total de residuos con tratamiento para al menos reducir o eliminar su peligrosidad o su volumen antes de ser dispuestos en ton/día.
DF = Total de residuos enviados a Destino Final sea relleno sanitario o confinamiento controlado en ton/día.
TRG = Total de residuos generados en ton/día.
i = Tipo de residuo que puede ser RSU, de manejo especial, peligrosos, minero metalúrgicos, petroleros.

C) Nombre del indicador: Porcentaje de sitios que cumplen con la normativa.

Descripción. A través de la aplicación de este indicador se podrá verificar el avance en la regularización, creación de nuevos sitios para depositar los residuos de manera adecuada

Método de cálculo.

$$\text{Disposición final adecuada} = \sum_i \left(\frac{SDFC + SCI}{SDFC + SNC + SC} \right) \times 100$$

Donde:

- SDFC = No. de sitios de disposición final que cumplen con la normativa aplicable.
SCI = No. de sitios clausurados.
SNC = No. de sitios de no controlados.
SC = No de sitios controlados, aplicados solamente para el caso de RSU.
i = Tipo de residuo que puede ser RSU, de manejo especial, peligrosos, minero metalúrgicos, petroleros.

12.3 Línea Base

Para llevar a cabo una evaluación de los efectos que tiene la aplicación de las líneas de acción en el manejo actual de los residuos es menester tener un punto de partida. Este punto se calcula en el presente

apartado con la finalidad de servir como punto de referencia y a través de la aplicación de los diferentes indicadores.

Las principales fuentes de información son el DBGIR y el INEGI, cuyos datos alimentaron a los indicadores globales y proporcionan la siguiente información.

La línea se presenta por tipo de residuo siguiendo el esquema establecido en el índice de este programa, es decir: RP, RME, RSU, Residuos Minero Metalúrgicos y Petroleros, a los cuales se les aplicaron los tres indicadores globales, dando los resultados que se presentan a continuación.

Cabe señalar que en el 2009 no se puede calcular la línea base para los RME y Residuos Minero Metalúrgicos y Petroleros por la carencia de información, por lo cual se tiene como punto de partida el cero para los tres indicadores.

Tampoco se puede calcular la línea base para los RP en el indicador c) porcentaje de sitios que cumplen con la normatividad, debido a que no se tienen datos referentes a sitios de disposición no autorizados, y el resultado que se obtiene con los datos disponibles equivalen al 100 %, condición no aceptable como punto de partida.

Residuos Peligrosos

Indicador a) Porcentaje de Residuos Peligrosos Aprovechados