



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO
DIVISIÓN EN CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN
EL DISTRITO FEDERAL. EL CASO DEL SISTEMA DE
RECOLECCIÓN DE BASURA

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR POR
EL TÍTULO DE MAESTRO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA:
MAURICIO ERNESTO MARTÍNEZ GUERRERO

ASESOR DE TESIS
DR. PEDRO HUMBERTO MORENO SALAZAR

MÉXICO, D.F.

DICIEMBRE, 2011

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

La situación de los servicios públicos en el Distrito Federal

El caso del sistema de recolección de basura

MAURICIO ERNESTO MARTÍNEZ GUERRERO

Tesis para optar el título de Maestro en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma
Metropolitana

LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL

EL CASO DEL SISTEMA DE RECOLECCIÓN DE BASURA

MAURICIO ERNESTO MARTÍNEZ GUERRERO

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAESTRO
EN POLÍTICAS PÚBLICAS

ASESOR DE TESIS

DR. PEDRO HUMBERTO MORENO SALAZAR

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA- UNIDAD XOCHIMILCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

CIUDAD DE MÉXICO

DICIEMBRE DE 2011

Contenido

Introducción	5
Capítulo I	15
Dilemas públicos en el manejo de los residuos sólidos	15
1. La responsabilidad del Estado en la provisión de bienes públicos	16
2. Importancia del manejo de residuos sólidos como una obligación del Estado	18
3. ¿Qué es una política integral de manejo de residuos sólidos?	21
3.1 Manejo de residuos sólidos en Chile	25
3.2 Manejo de residuos sólidos en Buenos Aires, Argentina	29
4. Impacto de la descentralización y transferencia de responsabilidades en la política de manejo de residuos sólidos	32
Capítulo 2	44
El gobierno local y el manejo integral de los residuos sólidos	44
1. La Descentralización de servicios públicos hacia los municipios en México. Experiencias municipales.	48
1.1. Los municipios del estado de Sonora	49
1.2. Los municipios de la zona norte de Guerrero	50
2. El GDF y las delegaciones en el proceso de manejo de los residuos sólidos	53
Capítulo 3	62
Formación de la Agenda y alternativas de manejo de los residuos sólidos	62
Metodología	67
1. Diseño de una Ley de residuos sólidos	74
1.1. Sobre la percepción del problema	75
1.2. Vínculo con datos técnicos	77
1.3. Distribución de competencias	80
1.4. La distribución de recursos	84
2. Discusión y Dictamen	89
2.1. Diputados	90
2.2. Gobierno del Distrito Federal	93
2.3. Académicos	95
2.4. Sindicato de trabajadores del Gobierno del DF	96
2.5. Medios de Comunicación	98
3. Discusión y votación	100
4. Análisis del dictamen presentado	103
5. Observaciones del Jefe de Gobierno	105

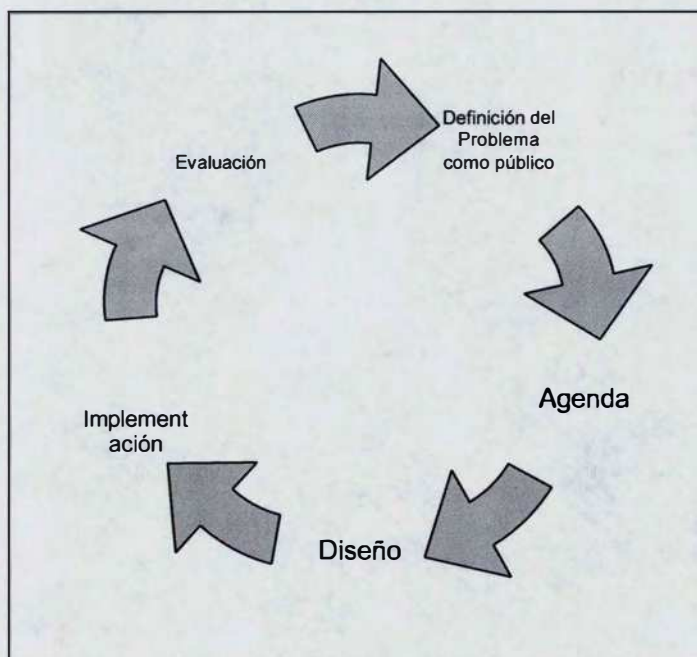
Capítulo 4.....	112
Estudios de caso: Delegación Iztapalapa vs Delegación Miguel Hidalgo.....	112
1. Delegación Iztapalapa.....	118
1.1. Demografía.....	118
1.2. Organigrama e infraestructura.....	120
1.3. Presupuesto asignado, recursos humanos y operación.....	122
2. Delegación Miguel Hidalgo.....	125
2.1. Demografía.....	125
2.2. Organigrama e infraestructura.....	126
2.3. Presupuesto asignado, recursos humanos y operación.....	128
3. Conclusiones.....	135
4. Glosario.....	146
5. Bibliografía.....	149

Introducción

El estudio de las políticas públicas, se consolidó en la década de los sesenta en los Estados Unidos de América a partir de lo que en *su momento se denominó "Policy initiation", que es la etapa analítica y propositiva que vincula desde la defini*

subsecuente formulación de los programas y las políticas públicas que pretenden superarlos o mitigarlos. Por más de una década, el éxito o fracaso de un programa o una política se encontraba determinado por el diseño y los recursos de la misma, no existían variables explicativas diferentes a éstas que pudieran dar cuenta de su impacto sobre el problema público.

Ciclo de las políticas públicas



El presente trabajo, se centra en la etapa de la agenda y diseño, toda vez que al haberse presentado las iniciativas en la Asamblea Legislativa, ya se ha tomado el tema de los residuos sólidos como un problema público.

Si bien desde mediados de la década de los setenta –ante la pregunta de por qué frente a decisiones de política acertadas, sesudos diseños y recursos públicos suficientes, las acciones de los gobiernos no tenían el impacto deseado sobre las situaciones socialmente problemáticas- aparecen en el estudio de las políticas factores explicativos diferentes al del diseño de los programas y políticas para justificar el éxito o fracaso de éstos, la etapa de la “*Policy initiation*” conserva un lugar privilegiado en los diferentes análisis de políticas. El problema público, las alternativas de decisión y el diseño final de la política son un paso obligado en el interesante camino del análisis de las políticas.

Precisamente, es en este ámbito donde se concentra el esfuerzo analítico u objeto teórico del presente trabajo. En la interacción entre el problema público, las alternativas de decisión –específicamente las planteadas desde la instancia formal de representación política en materia legislativa de la Ciudad de México- y el diseño mismo de la política. Haciendo especial énfasis en esta interacción en la forma cómo se definen competencias y recursos entre las diferentes autoridades, entidades y escalas de gobierno de la ciudad y su vínculo con el problema público que pretenden superar o mitigar.

Aunado a esto, existe un interés igualmente relevante asociado al concepto de eficiencia y eficacia de la inversión pública. Bajo la premisa que los recursos públicos son limitados, debido en parte a la saturación del sistema de respuesta gubernamental por las crecientes responsabilidades asignadas a las diferentes escalas de gobierno de la ciudad, semejantes a las del modelo del estado de bienestar propias de los países desarrollados de la década de los sesenta y setenta. Aquí se quiere observar, cómo desde las diferentes iniciativas de Ley, se trata el tema del cómo se pueden reducir las incertidumbres asociadas al aparato público organizacional encargado de la aplicación de las decisiones públicas. A sabiendas que es poco lo que en realidad puede contener un texto de ley, se

considera que existen elementos del diseño de la política que pueden abonar a mejorar el proceso de puesta en marcha de la política.

En cuanto al objeto empírico de estudio, observamos que el acelerado proceso de urbanización que han sufrido los países latinoamericanos, ha obligado a los gobiernos locales a diseñar cada vez más y mejores acciones encaminadas a suplir las demandas en infraestructura y servicios urbanos. Uno de los principales retos de estos gobiernos es proveer los servicios públicos que demanda la sociedad. Este esfuerzo, no sólo debe estar orientado a la cobertura, sino también a la calidad de la prestación de cada servicio, más aún, si en casos como el de la ciudad de México, la prestación de los servicios superan la escala territorial local involucrando - afectando municipios y estados circunvecinos, lo que le otorga una preponderancia política al estar vinculada su prestación con la negociación entre distintas autoridades de gobierno.

En toda la gama de servicios públicos de escala urbana, el manejo de los residuos sólidos se erige como un problema que aqueja de manera especial a las grandes ciudades, ya que estos residuos, por el modo de vida urbano predominante, han tenido un incremento sustancial en los últimos años. Un incremento que ha suscitado como respuesta pública en la Ciudad de México, una Ley de Residuos Sólidos cuyos efectos o resultados son casi imperceptibles en el conjunto del problema. El conjunto de competencias y recursos que desde la Ley se asignan a las diferentes escalas de gobierno de la ciudad, pareciera que tampoco tienen algún tipo de impacto significativo sobre las estructuras formales de planeación y operación del manejo de residuos sólidos en la ciudad.

El estudio del tema de los residuos sólidos en la Ciudad de México, responde a la inquietud de poder conocer y entender, qué tipo de decisiones toman las instancias formales de representación política de la ciudad –gobierno y asamblea- y cómo en el articulado de las propuestas de decisión y en las decisiones mismas se vinculan las estrategias para hacer frente al problema público y la capacidad

organizacional para aplicar las mismas. Ya que si bien son iniciativas que involucran a diferentes escalas de gobierno, hay que entender que la problemática que existe en torno a este problema genera importantes retos frente a la calidad y rigurosidad de las decisiones políticas que se toman en el tema y frente a la capacidad que tienen las agencias gubernamentales de impactar el territorio distrital al poner en marcha estas decisiones.

El análisis no simplemente debe concentrarse en reclamar al gobierno local la recolección de la basura, tampoco radica en evidenciar exclusivamente la urgente necesidad de que se lleven a cabo las acciones pertinentes para dar una atención integral de los residuos sólidos, a los problemas de salud y ambientales generados por éstos. El análisis de las iniciativas como de las mismas piezas legislativas debe vincular los dos elementos anteriores con elementos categóricos del cómo se van a concretar estas ideas y el quiénes van a hacerlo. Superar las visiones del deber ser de las políticas que se apartan abismalmente de la realidad tanto de las estructuras organizacionales como de las prácticas socio-culturales de ciertos territorios.

El presente estudio, como se mencionó anteriormente, tiene su principal énfasis en el proceso que antecede la decisión, como aquel espacio donde se estudian, proponen, analizan y deciden las políticas públicas con orientación a atender, superar o mitigar un problema específico. Adicionalmente, se aborda la discusión teórica acerca de la naturaleza de la producción y tratamiento de los residuos sólidos, qué se ha hecho políticamente y cuáles son las aristas con otros casos y resultados obtenidos; se describe la estructura organizacional de las entidades encargadas de aplicar la decisión y sus respectivos procesos y productos institucionales que tienen, según el articulado de la Ley de Residuos Sólidos, cada una de las dependencias encargadas de la prestación de este servicio en el Distrito Federal; finalmente se analizan dos casos delegacionales para tener elementos de comparación con los objetivos buscados y las acciones emprendidas.

Para el desarrollo de la presente investigación se plantea la siguiente hipótesis: la innovación legislativa en el Distrito Federal, al crear una Ley sobre Residuos Sólidos, no resuelve, supera o mitiga la problemática, toda vez que no implicó la distribución clara de competencias y recursos hacia las autoridades, instancias y escalas de gobierno encargadas de aplicarla.

Como objetivo del presente trabajo, se plantea, describir y analizar las propuestas de innovación legislativa en materia de residuos sólidos en la Ciudad de México, estableciendo el vínculo entre el problema público, las alternativas de solución del mismo planteadas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la distribución de competencias y recursos que cada iniciativa contempla hacia las autoridades, instancias y escalas de gobierno de la ciudad encargadas de poner en marcha esta innovación.

Es de esta manera, que se utilizará un método de estudio analítico-descriptivo, con la finalidad de alcanzar los objetivos planteados en la investigación, mediante la utilización de las herramientas documentales, para las cuales se revisarán, y analizarán los documentos existentes en el tema, como son los diarios de debates de la Asamblea Legislativa, notas periodísticas sobre los puntos de vista o posiciones de los diversos actores involucrados en el tema, se revisarán también los organigramas de las Secretarías de Medio Ambiente y de Obras y Servicios, las cuales ayudarán a comprender y alcanzar los objetivos planteados, en la búsqueda de aceptar o refutar la hipótesis planteada.

La prestación de Servicios Públicos

La prestación de servicios públicos en los países de Latinoamérica, así como en México, ha representado un reto constante para los gobiernos locales en especial para los municipales, toda vez que ante la asignación de mayores atribuciones u obligaciones, y ante presupuestos insuficientes para la atención de las demandas

de la sociedad de mejores servicios públicos, ocasionan que las autoridades tengan que sortear e innovar actividades en la búsqueda de atender las exigencias.

Es de esta manera, que la prestación de servicios públicos de parte de las entidades federativas y municipios, ha ido en aumento a partir de las modificaciones constitucionales en sus artículos 115 y 122 respectivamente, y que para el caso del Distrito Federal, se ha visto rebasado por el presupuesto asignado a las actividades a implementar y por el incremento de la población, que día con día llega a la ciudad en la búsqueda de un empleo.

Lo anterior, es resultado del proceso descentralizador que se comenzó a implementar en México, el cual buscaba como objetivos, otorgar mayores obligaciones a los estados y municipios como una forma de que pudieran atender de una manera más directa las demandas de la sociedad, y responder más rápidamente a las necesidades, al ser quienes tienen un contacto directo o cercano con la sociedad.

Pero esto, no trajo consigo la asignación de mayores recursos para la implementación de las nuevas encomiendas que les fueron atribuidas en las reformas constitucionales antes mencionadas, conservando el Gobierno Federal una centralidad por así decirlo sobre los recursos y realizando sólo una asignación u otorgando una participación a las entidades federativas y sus municipios, dependiendo su grado de recaudación entre otros y con base en el número de población residente.

El incremento en la población que viene a radicar temporal o de manera permanente, ocasiona que los recursos que se emplean para dar a la población servicios públicos eficientes no sean los requeridos, y más aún si tomamos en cuenta que en promedio de 600 mil a 1 millón de personas día con día entran a la ciudad, para trasladarse a sus lugares de trabajo.

Esta población que vive en las zonas aledañas a la ciudad, y que todos los días se traslada a la misma para llegar a su empleo, también exigirán los servicios públicos necesarios al igual que la población residente, esto implica que los presupuestos asignados para dotar de servicios públicos a la población no sean los suficientes, toda vez que el número de población que los requiere es mayor a aquella que se tomó en cuenta para la asignación de recursos.

Es derivado de lo anterior, que ante el incremento de la población en la ciudad, por diversos motivos, y por los cada vez más novedosos procesos utilizados para la elaboración de los productos, como son las botellas, bolsas, botes entre otros, originan dos resultados.

El primero de ellos es que ante un número mayor de población, se consumen más productos, ocasionando que la producción de los residuos sean orgánicos o inorgánicos, vaya en aumento día con día; el segundo resultado es que, si a este consumo en crecimiento añadimos que los productos son elaborados con métodos más novedosos que hacen que estos tarden más tiempo en degradarse, los residuos inorgánicos, comienzan a saturar los sitios de disposición final o rellenos sanitarios, toda vez que su proceso de degradación es más tardado, acortando de esta manera el periodo de vida útil de los mismos, sin contar los volúmenes de residuos orgánicos.

En la ciudad de México, se cuenta con una dependencia que llevaba a cabo el proceso de recolección de basura, de un modo indistinto (inorgánico y orgánico), pero dicha actividad se ha visto rebasada por los dos elementos antes mencionados, y que el servicio en muchas zonas es precario, toda vez que se observa basura en las calles, o tiraderos clandestinos entre otros, ocasionando problemas de salud a la población, en otras, se lleva a cabo de una más eficiente, y se puede contrastar con los resultados que a simple vista se aprecian y que normalmente los resultados son mejores en las zonas de altos ingresos.

El sistema de recolección de basura, durante muchos años no ha sufrido transformaciones o cambios en su modo de operar, y esto se ha debido a que los gobiernos que estaban encargados de dirigir la prestación de los servicios públicos, probablemente, no se interesaban en como funcionaran las cosas o no querían dar mejores resultados.

El sistema de recolección de basura antes de la aprobación de la Ley, que norma esta actividad, no ha sido eficiente, debido a que se han encontrado con problemas, ya sean técnicos, en infraestructura, económicos, o de recursos humanos, para poder implementar de una manera más eficiente sus actividades.

El problema de estudio, se vuelve un tema de política pública, en el momento en que se busca una solución a un problema específico; es decir, se vuelve como tal, cuando se pretende dar una solución a los problemas que se generan por una mala gestión de los residuos sólidos (anteriormente llamada basura), porque se delimita el problema y se focaliza una solución, todo esto, dependiendo de la forma en que se haya definido el mismo.

Es por eso, que el ánimo de realizar el presente trabajo de investigación, es para conocer cómo es que si se tenía un servicio de recolección de basura, que no era del todo eficiente o funcional en la implementación de sus actividades de limpia, qué motivó a los asambleístas a promover e impulsar la innovación legislativa de crear una Ley como la vigente, la cual exige acciones más detalladas o extras a los encargados de operar la política a nivel delegacional con un sistema que no es eficiente, desde su forma de operar anterior.

Actualmente, a 7 años de haberse decretado la Ley que norma la recolección de residuos, su implementación no ha podido llevarse del todo a cabo, provocando que la creación de la misma, no esté atendiendo a los objetivos planteados inicialmente, por los asambleístas.

Por último debemos preguntarnos, que elementos influyeron en los tomadores de decisión, o elaboradores de políticas públicas para decidir que lo más viable para la capital era crear una nueva ley, que delega más responsabilidades, cuando el sistema que realiza las actividades de recolección no funciona de manera eficiente.

Es por lo anterior, que el presente trabajo de investigación se ha estructurado en cuatro capítulos:

En el primer capítulo, se aborda la discusión acerca de los diversos modelos de prestación de servicios públicos, del por qué estos deben ser prestados por las autoridades, y por qué el tema es de políticas públicas. Así mismo, se lleva a cabo un análisis comparativo de dos casos de estudios internacionales, como es en Chile y en Buenos Aires, para de esta forma tener elementos de comparación con los casos que se llevaron a cabo en los dos estados de la República Mexicana que se analizarán, para contrastar con otros países, se han implementado acciones diferentes a la reforma o inventiva legislativa, y en el otro, cómo se realiza una revisión de las fortalezas y debilidades de todo el sistema involucrado en la actividad de gestión de los residuos sólidos y de esta forma proponer las alternativas más viables que logren alcanzar los objetivos esperados o buscados.

En el segundo capítulo, se hace un estudio y análisis a las diversas formas o acciones que en su momento se han llevado a cabo en México, más específicamente en Sonora, Guerrero y el Distrito Federal, para contrastar como el tema de la búsqueda de una solución no necesariamente comienza por las innovaciones legislativas de los países y que para el caso de la capital, se elaboró un diagrama de flujo de responsabilidades con la información existente en la Ley que se creó, así como un cuadro sinóptico de las mismas.

El objetivo de realizar un análisis entre las acciones que se implementan o implementaron en Sonora y Guerrero, tiene como objetivo, hacer notar (Sonora), como las acciones aisladas o el nulo interés por mejorar la prestación de un servicio público, pueden ocasionar que la política o acciones del servicio de limpia o de recolección de residuos sólidos, termine en el fracaso o con nulos resultados de éxito. Y cómo, para el segundo caso (Guerrero), el interés por brindar una solución a una problemática, nos lleva a otra forma diferente de resolver, como lo es el caso de llevar a cabo convenios de colaboración entre municipios con un único fin, que es el mejorar y brindar un buen servicio de limpia con un tratamiento adecuado de los residuos, sin tener que pasar por reformas a sus marcos institucionales, que probablemente no modificarán en mucho la situación actual.

Para el capítulo tercero, se aborda el tema de la agenda, como aquel espacio en el cual confluyen los diversos actores que han planteado el tema de los residuos sólidos como un tema de política pública, así como de las alternativas planteadas en las iniciativas que cada asambleísta presentó y qué papel jugó el Gobierno de la ciudad en el proceso de elaboración de la política y de los diversos actores involucrados y de sus posiciones, lo anterior se abordará mediante el manejo de la información hemerográfica existente.

Por último, en el cuarto capítulo, se abordan dos casos de estudio, específicamente de las Delegaciones Iztapalapa y Miguel Hidalgo, para de esta manera contrastar y ejemplificar si las políticas adoptadas por los asambleístas tiene los efectos esperados en las demarcaciones y de los retos a los que éstas se enfrentan día con día con el objetivo de tratar de dar cumplimiento a la Ley de Residuos Sólidos aprobada, y de la relación con las autoridades del gobierno local.

El documento presenta al final, las conclusiones a las cuales se pudo llegar derivado del desarrollo de los cuatro capítulos elaborados.

Capítulo I

Dilemas públicos en el manejo de los residuos sólidos

En el presente capítulo, abordaré y desarrollaré temáticas acerca de la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios públicos, su importancia, qué es una política integral y cuál es el impacto de la descentralización de responsabilidades en el manejo de residuos sólidos entre otras.

Tipología en la prestación de servicios públicos

La tipología o forma de prestación de servicios públicos, tiene varias opciones o modos de brindarlo, las cuales van desde un esquema totalmente público, hasta uno totalmente privado, y en estos extremos se pueden pasar por diversas etapas.

Los servicios públicos pueden ser prestados como públicos, cuando el Gobierno, ya sea local o Federal, prestan en su totalidad el mismo y son ellos quienes asumen los costos.

Un servicio público descentralizado, reside en que el Gobierno, delega esas actividades a una entidad o gobierno inferior para que se encargue de la prestación del servicio así como del gasto que representa.

Servicios públicos con una participación mayoritaria de parte del estado, deja la oportunidad al sector privado de participar en la prestación del servicio, pero sólo en aquellas áreas o etapas, en las que se supone el Gobierno, es poco eficiente y se busca este sector las lleve a cabo, obteniendo determinados ingresos o ganancias.

También existen, servicios públicos con una participación minoritaria de parte del estado, es decir, la mayor parte de las acciones y recursos pertenecen al sector privado, y el gobierno sólo se encarga de ser un mero observador, de que quien

presta el servicio cumpla con los objetivos y metas que se hayan acordado al momento de otorgar la concesión, con miras a proteger los derechos de aquellas personas que laboran en este servicio.

Para el caso de México, se ha venido observando, desde mi punto de vista el de una descentralización simulada en la prestación del servicio público de limpia o de recolección de residuos. Situación en la cual, se delegan a las delegaciones o demarcaciones territoriales, mayores obligaciones para la aplicación de las políticas como en este caso el de recolección de residuos sólidos, pero con una centralidad en la toma de decisiones y en la asignación de los recursos para su implementación.

Ciudad/ tipo de servicio	Público	descentralizado	Participación estatal mayoritaria	Participación estatal minoritaria	Privado
Buenos Aires	X	X	-	-	-
Chile	-	-	-	-	-
Guerrero	X	X	-	-	-
Sonora	X	X	-	-	-
Distrito Federal	X	X	-	-	-

1. La responsabilidad del Estado en la provisión de bienes públicos

Inicialmente, como uno de los resultados que derivaron del pacto social, en el cual la ciudadanía adopta o acepta delegar en una sola persona la conducción de la vida de la sociedad (contrato social), se buscó garantizar la obtención de determinados servicios que fueron considerados como de primera necesidad, los cuales debían ser prestados por las autoridades encargadas en esos momentos y que constitucionalmente se encuentran establecidos como medios para garantizar una calidad de vida digna.

Es de esta manera, que se estableció desde el ámbito legal, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como documento rector y de ahí a las legislaciones locales, y para el Distrito Federal en su Estatuto de Gobierno, que la prestación de determinados servicios públicos deben ser tarea del gobierno, entre los que se cita el servicio de limpia¹.

Asimismo, se considera o se deja abierta la opción en el marco legal, que en caso de que la autoridad en turno considere que debe llevarse a cabo la concesión de este servicio, lo puede realizar siempre que sea en apego a la ley.

En esencia, la prestación de diversas actividades o servicios de parte de las autoridades que han sido electas, son considerados como públicos, en virtud de que estos son prestados por los gobiernos de las entidades, situación que le da esa cualidad, reforzando de esta manera lo ya establecido en nuestra Carta Magna y que atiende a lo establecido en los artículos 115 y 122 constitucionales.

Es así, que la responsabilidad de los gobiernos en la prestación de los servicios públicos, está fundamentado por las reformas que se han aplicado a los artículos antes mencionados, así como el establecimiento de la concesión de los servicios públicos en atención al interés general², es decir, el estado tiene la responsabilidad de garantizar la prestación de los servicios públicos, y que la llevará a cabo por medio de la coordinación con las entidades federativas, en respeto a su autonomía.

La responsabilidad del estado, por brindar o prestar los bienes o servicios públicos, está más que fundamentada o reforzada por los artículos constitucionales que mandatan y otorgan un marco general de las acciones que

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 115 y 122, respectivamente.

² Constitución Política de los Estados Unidos artículo 28, párrafo 10: *"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público"*.

debe desempeñar o llevar a cabo el gobierno y en su caso las instituciones que forman parte de la administración pública, en su cometido de otorgar una eficiente prestación de servicios públicos, en los cuales, se van delegando cada vez más las acciones hacia los municipios, quienes llevarán a cabo la implementación final de la política, al ser el contacto más cercano a la sociedad.

2. Importancia del manejo de residuos sólidos como una obligación del Estado

El manejo de los residuos sólidos, toma relevancia para el estado, toda vez que sus responsabilidades en el manejo o implementación del sistema de limpia, es rebasado y requiere de un tratamiento más específico que ayude a un mejor proceso de minimización de los residuos sólidos, para contrarrestar los impactos negativos que ocasiona la acumulación de los mismos en los basureros y toda vez que sin este tipo de medidas, se generan efectos negativos para la sociedad en su conjunto.

Los residuos sólidos son considerados como un problema público, y aunque parece lo mismo, hablar de un servicio de limpia que uno de residuos sólidos, no lo es, por lo cual, se vuelve un problema de política pública.

Si bien, el sistema de limpia ya viene establecido legalmente como una obligación que debe ser prestada por las autoridades, el problema se vuelve de política pública, al pasar del sistema de limpia a algo más complejo, como es el buscar una solución para un mejor manejo de los residuos sólidos, porque su no tratamiento integral, ocasiona un problema de vida útil de los rellenos sanitarios, de salud y económicos. Es decir, no es lo mismo recolectar toda la basura revuelta o mezclada (sea orgánica o inorgánica), que llevar a cabo un proceso de recolección donde no se mezclen unos de otros y que los efectos negativos sean nulos o los menos posibles.

En México, como en mucho países en el mundo, el tema del manejo de los residuos sólidos, se ha convertido de gran importancia dado que ante el aumento de la población y de la mejora en los procesos productivos, así como en los materiales utilizados en los productos que día con día se elaboran, han generado que los residuos sólidos necesiten más tiempo para degradarse, provocando una mayor acumulación de los mismos en los sitios de disposición final o rellenos sanitarios y que los procesos industriales para su reutilización sean más costosos.

Los gobiernos, se han visto obligados a destinar cada vez más recursos económicos para poder brindar un mejor servicio público de recolección de residuos, aunque con resultados mínimos para el caso de México, debido a fallas en la forma de operar del sistema y que en capítulos posteriores se detallarán, los cuales no han sido mejorados, ocasionando que no se cumplan con las expectativas, en virtud que en ocasiones se requieren de diversas formas o modelos de actuación que se adapten a las necesidades de recursos y a lo que cada zona demanda.

Para el caso de la ciudad de México, la forma en la que se presta el servicio de recolección de residuos sólidos (anteriormente de basura o limpia), ha sido un proceso que no ha cambiado al paso del tiempo, dado que la forma de organización para su recolección sigue siendo la misma que la aplicada desde antes de la aprobación de la Ley de residuos sólidos del Distrito Federal en 2003.

Nos encontramos en una situación, en la que la población de la ciudad aumenta día con día, y que desde la fecha en la cual se elige al primer jefe de gobierno de manera democrática (1997), y de 7 años a la entrada en vigor de la Ley de referencia, pero sin poder implementarla por la falta de reglas de operación, las cuales fueron publicadas hace dos años por el Gobierno del Distrito Federal (enero de 2009), el sistema o modelo de organización y prestación del servicio de recolección de residuos sigue sin modificaciones, es decir, se sigue operando de la misma forma y bajo los mismos esquemas de organización para su recolección.

En la ciudad de México, la población es de alrededor de 10 millones³ sin contar la población considerada como flotante, la cual día con día ingresa para dirigirse a sus distintos centros de trabajo, y que en las iniciativas que se abordarán posteriormente, no se menciona que el número de empleados a cargo de la Secretaría de Obras y Servicios, oscila los 1,642 empleados para realizar el servicio de limpia en las vialidades primarias, con datos al año de 2004⁴, y las actividades que trata de llevar a cabo el gobierno de esta capital siguen conservando el mismo esquema de operación.

La no modificación, de la implementación de los esquemas de prestación de servicios para atender las políticas, aún cuando se han creado o modificado las legislaciones en la búsqueda de brindar los mecanismos que permitan resolver un problema considerado de política pública, puede ser resultado de la falta de interés de los gobiernos y de los problemas a los que se enfrentan al interior de las estructuras burocráticas al operativizar las acciones, así como de los intereses de los grupos que participan en este proceso de recolección.

Como un dato adicional, el cual hay que tener presente, es que la población del Distrito Federal, genera en promedio de 1.2 a 1.3 kilogramos de basura al día⁵, y si tomamos en cuenta el número de habitantes y los cerca de dos millones considerados como flotante, ocasionan que los sitios de disposición final tengan un periodo de vida menor al esperado, es de esta manera que es indispensable llevar a cabo acciones para dar un mejor tratamiento o gestión integral al problema de los residuos sólidos.

³ Tomando como base las estimaciones que aparecían en la página del Gobierno del Distrito Federal, hasta el año de 2010.

⁴ Datos obtenidos, de la Secretaría de Obras y Servicios, como respuesta a la solicitud de acceso a la información pública del Distrito Federal, que un servidor realizó el año pasado al mes de mayo.

⁵ Información obtenida de la página electrónica de la Secretaría de Obras y Servicios: http://www.obras.df.gob.mx/servicios_urbanos/residuos/rec_trans_sel_final.html

3. ¿Qué es una política integral de manejo de residuos sólidos?

Una política integral de gestión de residuos sólidos, incorpora una serie de acciones diversas, tanto económicas, como sociales, legales y otras, en un trabajo articulado en la búsqueda de minimizar la generación y destino final de residuos sólidos, desde la fuente generadora, tal y como se establece y define en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos⁶.

Como un elemento adicional, que contiene los elementos que nos brindan una visión de las diversas acciones a implementar para llevar a cabo una gestión integral de los residuos sólidos, están las expresadas en el texto de *“Los siete pilares de la sabiduría en tema de residuos sólidos”*⁷, los cuales a continuación describiré:

Primera ley, o del coste de la eliminación evitada

Son económicamente válidos, incluso recomendables, todos los tipos de recolección selectiva de coste inferior al de su eliminación evitada.

Es decir, es válida y recomendable, la práctica de llevar a cabo la separación de residuos, desde un inicio o su fuente generadora, siempre y cuando esta actividad represente menores costes, que si no se llevara a cabo y el residuo llega al sitio de disposición final.

Segunda ley, o de los recursos disponibles y la tercera ley, o de la recolección recompensada.

⁶ Artículo 5, fracción X, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, “Gestión Integral de Residuos: Conjunto articulado e interrelacionado de acciones normativas, operativas, financieras, de planeación, administrativas, sociales, educativas, de monitoreo, supervisión y evaluación, para el manejo de residuos, desde su generación hasta la disposición final, a fin de lograr beneficios ambientales, la optimización económica de su manejo y su aceptación social, respondiendo a las necesidades y circunstancias de cada localidad o región;”.

⁷ BETTINI Virginio y RABITTI_Paolo, *“El ciclo de los desechos en la ciudad: los siete pilares de la sabiduría en tema de residuos sólidos”*.

Segunda ley: los recursos económicos para la recolección selectiva de coste inferior a la de eliminación están ya fijados en los presupuestos del municipio.

Tercera ley: los recursos ahorrados con intervenciones realizadas en aplicación de la primera ley deberán ser invertidos en otras recolecciones más onerosas.

Lo anterior se puede interpretar de la siguiente manera, el coste por recolectar los residuos en la fuente generadora ya están incluidos en los presupuestos de gasto del municipio y derivado de esto, suponemos que la separación selectiva, se lleva a cabo cuando esta actividad tiene costes mínimos que no realizar la separación.

Por consiguiente, los recursos que se ahorran por que los gastos ya están incluidos en los presupuestos y porque la recolección selectiva supone ahorros en el tratamiento de los residuos, los ahorros se podrán invertir en otras recolecciones más onerosas.

Cuarta ley, o de los puestos de trabajo: La recolección selectiva de los residuos crea puestos de trabajo.

Como actualmente puede observarse, el recolectar los residuos de manera selectiva, genera puestos de trabajo, toda vez que habrá personas que querrán participar de los beneficios de la separación, ante la falta de empleos, ocupándose de manera formal o informal.

Quinta ley, o del grano de sal: Recoger cuanto sea posible y del sobrante quemar sólo buenos combustibles.

Se ha comprobado, que los intentos de resolver el problema de los residuos bajo la exclusiva óptica de las inversiones en infraestructuras están destinados al

fracaso por la oposición encontrada en las poblaciones afectadas por los proyectos de nuevos vertederos o incineradoras.

Un dato que debemos adicionar, es que a finales de los setenta, se construyeron plantas que tenían como objetivo el disminuir la cantidad de residuos destinados al vertedero; se llamaban plantas de compostaje, aunque más propiamente deberían haberse llamado de selección y tratamiento.

Debo mencionar que, las plantas de selección son tecnológicamente mucho más simples y bastante menos costosas, además de ser mucho menos contaminantes, por lo que tanto desde el punto de vista ambiental como del económico son evidentemente preferibles.

Lo anterior ocasionaría, que los municipios se vuelvan dependientes de este tipo de sitios (de selección y tratamiento), más que llevar a cabo una verdadera solución al problema.

La sexta ley, o de las instalaciones: la planificación requiere una visión holística; el papel de los técnicos proyectistas es proyectar las instalaciones.

La séptima ley, o de la alternativa: al aumentar la tasa de recolección de papel y plásticos, disminuye la conveniencia de la termocombustión.

Las intervenciones para resolver el problema de los residuos han tenido como resultado gastos ingentes para la colectividad, graves daños al medio ambiente y el rechazo de la gente, que se opone a las instalaciones proyectadas.

Lo anterior, se puede explicar de la siguiente manera; si existen instalaciones de termocombustión, éstas dejarán de ser viables en su funcionamiento, desde el momento en que se realice o se lleve a cabo la separación selectiva, ocasionando que la separación de los productos sea más eficiente, lo que originaría que la

termocombustión deje de ser aprobada, por los efectos negativos que genera al medio ambiente.

Una gestión integral de los residuos sólidos, debe entenderse como un proceso que conlleva un mínimo de acciones como las planteadas, para poder dar el tratamiento integral, los cuales comienzan desde las fuentes generadoras, hasta su disposición final, así como la creación de empleos ya sean lícitos o no, y que contribuyen a minimizar los efectos negativos al medio ambiente y aquellos de salud pública.

Es decir, debemos entender que si en verdad se busca brindar una solución al problema que se genera por los residuos sólidos, hay que considerar las acciones pertinentes para su tratamiento, y que estas sean articuladas y no terminen siendo actividades aisladas que otorguen beneficios nulos.

Son muchos los elementos que se deben tomar en cuenta por los legisladores, no se trata de crear reglamentaciones que hagan más difícil la actuación de las autoridades, sí se les considera en su medida, estos aportarán una solución al tratamiento integral de los residuos sólidos, como un conjunto articulado y no aislado, tal y como ya se mencionó en los siete elementos descritos anteriormente.

Los ejemplos que se expondrán sobre los países de Chile y Buenos Aires, servirán de referente, para mostrar que no necesariamente la inventiva legislativa, resuelve los problemas acerca de la prestación de servicios públicos, y que no se requiere en todo momento, de crear nuevos marcos legales para atender las necesidades de las ciudades y más aún cuando ya existían reglamentos que atendían estas situaciones.

Es de esta manera que se podrá observar que la innovación legislativa no siempre es el detonador de los cambios en los temas de servicios públicos en la sociedad, tal como se puede constatar con la iniciativa del Gobierno de Chile al realizar un

estudio y análisis de la situación que se vive en materia de gestión de residuos sólidos y de las acciones que tendrán que emprender. Y por otro lado sobre las acciones que el Gobierno de Argentina ha llevado a cabo con la incorporación gradual de los cartoneros, al proceso de recolección selectiva, ante la falta de oportunidades de empleo, en las cuales, en ambos documentos la inventiva inicia por los gobiernos y no necesariamente por los congresos.

Como se podrá observar, en Chile, el Gobierno realizó un estudio acerca de la situación por la que atraviesa el país, detectando las fortalezas y/o debilidades de las Instituciones que estarían a cargo de implementar el servicio de limpia y de su marco regulatorio, por otro lado, en Buenos Aires, podrá verse como el gobierno va adecuando los marcos regulatorios mediante acuerdos, para ir dando una solución a la problemática de la gestión de los residuos sólidos, y al del incremento de la pobreza en el país. Y que la gestión integral de los residuos sólidos implica una serie de acciones integrales más que aisladas.

3.1 Manejo de residuos sólidos en Chile⁸

El documento elaborado por la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), tiene como objetivo general, lograr que el manejo de los residuos sólidos se realice con el mínimo riesgo para la salud de la población y para el medio ambiente, propiciando una visión integral de los residuos, que asegure un desarrollo sustentable y eficiente del sector, así como evidenciar la situación en la cual se encuentra el sistema de gestión de residuos y de los retos y fines que se buscan.

La CONAMA, define en sus inicios la necesidad de contar con una gestión integral de los residuos sólidos, el cual considera inicia desde que los productos son elaborados, bajo un sustento importante que indica que este tipo de idea ya es

⁸ Política de gestión integral de residuos sólidos, Comisión Nacional del Medio Ambiente.

utilizado en varios países desarrollados, es decir que los costos de transformar o reciclar los materiales se carga a las empresas y no al usuario final.

De esta manera, detallan como propósito, detener la generación de residuos y si no es posible llevarla a cabo, se debe proceder a su minimización (reducir, reutilizar, reciclar); y a su vez si tampoco fuera posible, se debería proceder a su tratamiento y si no es factible, por último debería de pensarse en la disposición final.

A este problema de la gestión de los residuos sólidos, también se reconoce la falta de responsabilidad o baja participación de la ciudadanía, de la negativa de apoyar el establecimiento de sitios donde depositar los residuos cerca de sus domicilios, y de un sistema que es criticado de ser poco transparente.

De ahí se obtiene como resultado en el diagnóstico seis puntos:

a) Institucionalidad, hasta la fecha en la cual se elaboró el documento revisado, en Chile no se contaba con una dependencia encargada específicamente de las funciones sobre la gestión de los residuos sólidos, y aquella que en esos momentos se encontraba operando, contaba con una participación excesiva de organismos públicos para los cuales el tema de los residuos sólidos es una actividad más entre las muchas que llevan a cabo.

Asimismo, se destaca que la falta de coordinación entre los municipios contiguos para generar economías de escala, origina que los costos asociados a la disposición final de los residuos domiciliarios sean más altos de lo necesario. Pero nos encontramos que en los municipios existe una alta morosidad en el pago, en virtud que el tema del no pago, no implica sanciones severas para los usuarios del servicio, porque por disposición oficial este debe ser llevado a cabo por el municipio independientemente de si el usuario paga o no.

b) Vacíos legales, en este tema, la normativa es dispersa e incompleta, lo cual ha generado descoordinación sectorial, inseguridad jurídica y la falta de creación de mercados alternativos de manejo de residuos, es ahí el momento en el cual retoma importancia contar con una Ley General de Residuos.

De ahí, que la falta de definiciones ocasiona que las municipalidades ofrezcan soluciones sólo para aquellos residuos domiciliarios tradicionales o comúnmente denominados bolsas de basura, y no para aquellos considerados como voluminosos (refrigeradores, colchones, televisores) y que quienes prestan este servicio, no aseguran que sean eliminados de la manera adecuada.

c) Fiscalización, el sistema nacional de fiscalización con el que se cuenta, en el ámbito de los residuos sólidos enfrenta tres grandes problemas: una institucionalidad débil, atribuciones legales insuficientemente reguladas y la ausencia de una coordinación entre los organismos sectoriales competentes.

No obstante ante la presencia de instancias fiscalizadoras, la falta de reglamentación para los distintos tipos de residuos, origina que su control quede sujeto a la capacidad de investigación del fiscalizador o al criterio jurídico de cada servicio competente.

d) Responsabilidad Ciudadana, muestra una baja responsabilidad en relación a los residuos que genera y una indiferencia con la gestión de los mismos, reduciendo su participación a simplemente entregar bolsas con basura para el recolector municipal.

Muchos usuarios, siguen viendo el servicio de aseo como una obligación de la municipalidad hacia los vecinos, no percibiendo la cantidad de recursos que le demanda a las autoridades la operación.

e) Organización Económica del sector, el mercado de los residuos sólidos domiciliarios, se menciona que puede dividirse en recolección, transporte y disposición final.

Existe un incremento de la participación del sector privado en estas actividades, en virtud que cerca de 80 % de las comunas con más de 50 mil habitantes han licitado la prestación de los servicios.

f) Criterios de Política en la Unión Europea, la primera legislación sobre el tema de los residuos sólidos data de 1975 y ha tenido reformas menores, definiéndose en la misma como residuo: "cualquier sustancia u objeto del cual se desprenda su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones nacionales en vigor.

En esta legislación, ya se considera la responsabilidad extendida al productor, el cual se hace responsable de su manejo cuando éste llega a ser residuo.

De esta manera, el gobierno de Chile por conducto de la CONAMA, busca minimizar los riesgos sanitarios y ambientales que se producen por un mal manejo de los residuos sólidos, y generar un sistema de calidad, el cual ofrezca precios que estén orientados a costos e impulsando una visión regional para el manejo de los residuos, es decir, resolviendo las problemáticas antes mencionadas.

Es así, que se busca desarrollar mercados eficientes y dinámicos para el manejo de los residuos, con la respectiva promoción de una cultura de minimización, de educación ambiental, de participación ciudadana y de la conciencia para su manejo, construyendo sistemas de información de los residuos y generar una institucionalidad moderna y eficiente para la gestión de los residuos sólidos.

A continuación, describiré la situación que se presentó en Buenos Aires, Argentina, referente a la forma de cómo se lleva a cabo el proceso de recolección y reciclaje de los residuos sólidos.

3.2 Manejo de residuos sólidos en Buenos Aires, Argentina

Hay que hacer mención, que el documento fue elaborado en el periodo 2002-2003, en este lapso el cirujeo⁹, aumentó de manera considerable, y ha sido estudiado desde diversos ángulos, entre los que se pueden mencionar, como un indicador de la pobreza creciente, como una manifestación del trabajo informal o como una estrategia de supervivencia puesta en marcha por los sectores que van quedando fuera del mercado laboral.

Otros investigadores, han abordado el tema con una visión cruzada, es decir, como una manifestación de la pobreza y también como un mecanismo por el cual se recupera informalmente buena parte de los residuos que se han generado en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Para este caso, el documento en revisión, estudió los recorridos realizados, los lugares de origen y destino, las formas de transporte, los modos de recolectar, el tipo de residuos recuperados, así como las operaciones de clasificación y la venta posterior a la recogida selectiva.

Cabe mencionar que la gestión de los residuos sólidos urbanos de Buenos Aires, consta de tres fases, 1) recolección, transferencia y transporte, 2) tratamiento, y 3) disposición final, la primera parte la lleva a cabo el gobierno de la ciudad y la transferencia y disposición final están a cargo del CEAMSE¹⁰.

⁹ Práctica por la cual una persona sobrevive esencialmente de lo que extrae de las bolsas de residuos.

¹⁰ Empresa integrada por la provincia y el gobierno de la ciudad, encargada del tratamiento final de los residuos generados en la ciudad y en los municipios del conurbado Bonaerense.

La etapa de recolección está regulada por la ley 14/97, la cual otorga al gobierno de la ciudad la facultad de delegar en 4 empresas privadas la facultad de poner en práctica la actividad. Estas empresas se encargan de la recolección, barrido manual y mecánico, de la limpieza de los sumideros y de aquellos servicios especiales que pudiera requerir el GCBA¹¹.

Además, se obliga a las empresas a establecer programas de recuperación, y las campañas de concientización quedaron a cargo del gobierno de la ciudad, implementando de esta manera programas como "Reviva" y CEAMSE recicla junto a tu escuela, pero al ser acciones separadas tuvieron poco impacto y fueron ineficaces en la recuperación de los residuos.

Posterior a estas actividades, el gobierno de la ciudad publica un reglamento por el cual se permite la figura de recuperadores de residuos, y de esta manera se da la oportunidad de que los cirujeros y cartoneros se incorporen al proceso de recolección separada, cosa que anteriormente no estaba permitida. Para de esta forma ir creando un registro de aquellos que participan e incorporarlos paulatinamente en el proceso formal.

Posteriormente, en el traslado de los residuos a las plantas de transferencia, donde se paga a las empresas por el peso que se entregue, a partir de este punto, no se permite la presencia de cirujas, en la planta de tratamiento o de disposición final. Es de mencionar, que los marcos regulatorios sólo permiten una recuperación de 10% del total de los desechos y únicamente en la etapa de recolección.

En lo concerniente al estrato al que pertenecen las personas que se encargan de la ciruja, se establece que son de las zonas más carenciadas del Área Metropolitana de Buenos Aires, es de esta manera que los barrios donde residen los cirujas son las zonas más empobrecidas dentro del total general de cada

¹¹ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

partido. En estos barrios, se localizan características similares como viviendas precarias con muy baja infraestructura de servicios, hogares con cinco hijos en promedio, baja calificación educativa y laboral y un 60% de los hogares se localizan bajo la línea de la pobreza, y por las características mencionadas se alcanza una desocupación de cerca de 80% de la población económicamente activa, lo que en parte explica la actividad del cirujeo y del porque se tiene como destino la ciudad de Buenos Aires.

La elección de la ciudad de Buenos Aires, se debe a que en ella se pueden recolectar más residuos sólidos y de mejor calidad, que los que se podrían obtener si se recorre la zona donde habitan los mismos cirujas, y las actividades previas de recolección inician en promedio a las 5 de la tarde.

En promedio los cirujas, caminan 25 cuadras para llegar a la estación de tren que los lleva a la ciudad de Buenos Aires, existe un acuerdo con los guardias del tren por el cual no pagan pasaje, y las relaciones entre ellos es de ayuda y cooperación para subir y bajar del tren con todo y carro, pero esto sólo dura hasta ahí, en virtud que al llegar a su destino, cada cual lucha por su supervivencia, no existiendo zonas marcadas donde se limite el acceso a otros cirujas.

El tipo de residuos que recolectan son: comida, ropa, latas de aluminio, electrodomésticos, periódicos, revistas, papel, cartón, plásticos y metales, siempre y cuando se encuentren en las bolsas o en la calle. Esta actividad la desempeñan aquellos cirujas denominados de oficio, por otro lado se hacen los recorridos en busca de ropa y de comida en los restaurantes y en ocasiones buscando en las bolsas de plástico.

No se tiene considerado, que el residuos formal pase al informal, en virtud de que no hay acuerdo para que algún barrendero lleve a cabo algún tipo de entrega o desvío, lo cual ocasionaría estuviera en la posibilidad de perder su empleo.

Es así, que al término de su recorrido en el cual llevan a cabo la recolección de los residuos, los cirujas, regresan a sus domicilios, para que al día siguiente comiencen la etapa de organización de lo recolectado para llevarlo a los lugares que tienen establecidos y realizar la venta de lo obtenido.

Algunos solo llevan a cabo este proceso de recolección de los residuos una vez a la semana, otros lo realizan a diario, pero siempre respetando el domingo que es el único día en el cual al no haber servicio de recolección de parte de los empleados del sector formal, las familias o habitantes no sacan su basura a la calle.

4. Impacto de la descentralización y transferencia de responsabilidades en la política de manejo de residuos sólidos

La década de los ochenta, trajo para los diferentes países latinoamericanos una serie de reformas político – administrativas orientadas a traspasar competencias, atribuciones y recursos del gobierno central, a las diferentes escalas de gobierno sub-nacionales, en especial a los denominados gobiernos locales, cuyas reformas también permitieron a estas instancias contar con representantes políticos de elección popular a cargo de los asuntos públicos que se expresaran en su jurisdicción territorial.

Las interpretaciones que intentan dar cuenta de los motivos que permitieron estas transformaciones en países con profundas prácticas centralistas, varían intensamente dependiendo del lente explicativo que se asuma. Estas lentes pueden resumirse en cuatro grandes interpretaciones que dan cuenta de las motivaciones que suscitaron el cambio: (1) como estrategia anti-subversiva frente a la pérdida de legitimidad de las élites nacionales –respuesta “democrática” al proyecto comunista latinoamericano-, (2) la necesidad tanto de debilitar los estados – nación como requisito indispensable para la internacionalización de la

economía como de redireccionar las demandas sociales y sus posibles costos políticos a entidades sub nacionales, (3) como un logro producto de las luchas y reivindicaciones populares de las fuerzas progresistas de Latinoamérica y finalmente como (4) una imperante exigencia de los procesos de modernización de la administración pública, en donde el concepto de “cercanía o proximidad” es una variable necesaria para la eficiencia y eficacia de la administración pública a través de la acción de gobiernos locales popularmente electos.

Todas estas interpretaciones tienen unos preceptos analíticos e interpretativos válidos, e incluso algunas se complementan mutuamente. Sin embargo, por el interés analítico explícito de la presente investigación, las dos orientaciones que permiten analizar de mejor manera el papel de los gobiernos locales en el manejo de residuos sólidos, son las que asocian las motivaciones descentralizadoras a un proceso de desentendimiento del gobierno central de reivindicaciones socio-territoriales que no dan mucho rédito político – electoral y al mismo tiempo una revalorización de la proximidad en el ejercicio tanto de representación política como en el ejercicio de gobierno local –específicamente en lo relacionado al peso de la proximidad en las variables de eficiencia y eficacia-.

Como lo plantean Rodríguez y Velásquez *“Se acepta que el Estado debe redistribuir las funciones y los recursos, hasta ahora controlados por la administración central o regional, y entregarlos a los niveles periféricos de gobierno. Dicha entrega propiciaría una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos y sociales y, en consecuencia, una mejora sustancial de la calidad de vida de la población.”* (Rodríguez, Velásquez; 1994). No solo se le otorga un valor democratizador a este tipo de reformas sino que lleva una marca profunda de eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental local. En donde se afirma que entre mayor proximidad exista con las diferentes problemáticas territoriales los gobiernos locales podrían (1) identificarlas de mejor manera, (2) producir mejores decisiones públicas -eficacia- en torno a estas problemáticas con

un sistema de representación política local que en teoría tendría mayor conocimiento y vínculo territorial con éstas, (3) generar una acción pública que se puede desplegar rápidamente en el territorio sin incurrir en costos o tiempos excesivos debido al desplazamiento tanto de las diferentes decisiones administrativas como recursos, además del personal y la maquinaria que se requieran y (4) desarrollar procesos de participación ciudadana tanto decisionales como de seguimiento y control de la gestión local.

Resulta difícil ir en contra de estos postulados, o defender el excesivo centralismo propio de los Estados latinoamericanos de la década del 70 y parte de los 80. Eso sí, cabe preguntarse sobre la distribución justa de competencias y recursos entre el poder del gobierno central y los gobiernos locales, tratando específicamente el tema de los servicios públicos. Se trata de hacer una transición de una gestión centralizada de los servicios, pasando por una administración central de los mismos pero con representantes asentados en cada jurisdicción hasta llegar a la descentralización, en donde las entidades territoriales sub nacionales gestionan, administran y son los directos responsables de la prestación de los servicios públicos en esa entidad. En este último caso, y retomando el documento publicado por el ILPES en 2011 “Descentralización de los servicios esenciales”, el gobierno sub nacional tiene dos opciones de administrar los servicios: la jurisdicción respectiva puede asumir en forma directa la gestión y producción de los mismos a través de la adquisición del equipamiento e insumos y la contratación del personal necesario (ILPES – CEPAL; 2011) y la segunda, es lo que Gress denomina cooperación entre jurisdicciones (Gress, 1996). La primera tiene *“problemas de escala, falta de recursos humanos preparados y los costos potenciales de un escaso grado de especialización en la gestión de tales servicios, pueden hacer de esta opción una alternativa muy onerosa”* (ILPES – CEPAL; 2011) y la segunda serios problemas de recursos y capital político que debilitan la capacidad de cooperar entre las distintas entidades sub nacionales.

El principal ámbito de análisis donde se concentra esta investigación, es el “institucional”, entendiendo este como el que expresa *“las normas –usualmente escritas–, que definen el ámbito de las responsabilidades de cada nivel de gobierno, conceden espacios de libertad y/o restringen el rango de acción y definen las fuentes de financiamiento disponible para la ejecución de las mismas”*. (ILPES – CEPAL; 2011) Pues el principal insumo es el análisis legislativo en lo relacionado con el manejo de los residuos sólidos en el Distrito Federal. Las dos escalas de gobierno analizadas son la distrital y la delegacional en la Ciudad de México, en donde la primera transfiere competencias y recursos; y la otra mediante el ejercicio de gobierno desarrolla una “autonomía relativa” para cumplir las competencias con los recursos asignados.

Esta figura de la delegación “*descentralizada*”, de reciente creación en el diseño institucional mexicano, aparece en la práctica en el año 2000 con la primera elección popular de jefes delegacionales, sin embargo, desde las reformas de 1993 y 1996 se le viene atribuyendo a estas demarcaciones territoriales intra urbanas una serie de responsabilidades administrativas y de gestión propias de cualquier entidad descentralizada. Un diseño institucional atípico a cualquier entidad territorial mexicana, en donde la ciudad no es estado ni municipio y en donde la figura de delegación no es similar a la municipal.

Esta discusión tiene como base el hecho que durante 72 años (1928-2000) los habitantes del Distrito Federal no pudieron elegir a los representantes políticos a cargo de los asuntos públicos de la ciudad. Una cuestión un poco insólita para las democracias latinoamericanas. Desde 1928 cuando se suprimieron 13 municipios bajo el argumento *“...de que esa forma de gobierno no había respondido a las necesidades de una ciudad multiplicada en su tamaño y sus problemas, a causa de su indisciplina administrativa, su dependencia del erario público federal y su libertinaje político*. (ROSIQUE: 2001) Cuya contraparte fue el proceso de re-centralización de la gestión pública del Distrito Federal en manos del Ejecutivo

Federal, en donde el Presidente de la República designaba al Jefe de Departamento y éste a sus delegados.

En 1824, año en el cual se definió por primera vez la estructura político administrativa del Distrito Federal, permite comprender la profundidad de los cambios políticos en la ciudad, a la luz de la estructura formal de descentralización existente hoy en día de la ciudad. En la historia reciente de la Ciudad de México, es a partir de 1970 que a través de la Ley Orgánica del Departamento del DF se establecen tal como están hoy definidas las 16 delegaciones de la ciudad. En esta Ley la forma de gobierno y administración de la ciudad definían el Distrito Federal como un departamento administrativo de la Administración Pública Federal (hasta 1993).

En 1993, con la reforma al artículo 122 constitucional y su posterior reglamentación con el Estatuto de Gobierno del DF (en adelante EGDF¹²) se marca un referente contundente en el proceso de descentralización en la ciudad y que se materializó en 1996 con la Reforma Constitucional que modificó el sistema de elección del Jefe de Gobierno y de los delegados y asignó nuevas funciones legislativas a la Asamblea de Representantes del D.F.^{13 14}.

El régimen establecido para el Distrito Federal a partir de las reformas constitucionales de 1993 y 1996 determinó que su gobierno no se equiparara a las

¹² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

¹³ Aunque ya desde 1988 se había creado la Asamblea de Representantes del Distrito Federal conformada por representantes electos de los diversos partidos políticos, con funciones de órgano de control de los gastos y políticas del Departamento del Distrito Federal. Sólo hasta 1997 se le dieron a la asamblea poderes legislativos.

¹⁴ Art. 122. CN. (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto 1996) V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades: j) legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal. Art. 119. EGDF. (Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 1997).- Los Programas de Desarrollo Urbano serán formulados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y sometidos a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de acuerdo con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley de la materia.

de los Estados de la Federación. El régimen interno de la Capital de la República ha estado con frecuencia inmerso en la controversia. Los conflictos entre el gobierno de la Ciudad y el Gobierno Federal, se deben en parte a que se ha mantenido en distintos grados la coexistencia en la gestión de las autoridades federales y las del DF, situación que no sucede con los estados de la República.

Aunque las reformas constitucionales señaladas ampliaron notablemente la capacidad de los ciudadanos del D.F. para decidir sobre sus autoridades y redujeron las competencias de los poderes federales sobre el régimen interno de la ciudad, esas competencias siguen siendo aún relevantes. Mientras que en el régimen interno de los estados, los poderes federales no tienen competencias para intervenir, o en todo caso las tienen muy acotadas y con estrictos límites constitucionales, en el caso del DF, la constitución y las leyes correspondientes otorgan a los poderes federales competencias que en todo caso generan nuevos mecanismos de interacción entre los distintos niveles de gobierno.

Por definición constitucional, el Gobierno del DF está a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local¹⁵. Al igual que en los estados, en el DF a partir de 1997 se pueden elegir los órganos de gobierno; sin embargo, no cuenta con una Constitución Local¹⁶, sino que en materia legislativa confluyen la Asamblea y el Congreso de la Unión.

De acuerdo con la Constitución Política y el EGDF, el DF es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su organización política y administrativa contempla la existencia de órganos, unidades, dependencias *centrales* (Jefatura de Gobierno y las Secretarías) y entidades *paraestatales* (organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos), con ámbito de actuación en el conjunto de la Ciudad; así

¹⁵ El Artículo 44 de la Constitución señala a la Ciudad de México como el Distrito Federal y sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶ El régimen interno es definido por el Estatuto de Gobierno elaborado por el Congreso de la Unión y por la Ley General de la Administración Pública.

como demarcaciones territoriales con un órgano político-administrativo en cada una¹⁷, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorgan el Estatuto y las leyes. La administración pública del DF tiene a su cargo la prestación de los servicios públicos en el territorio, y según el artículo 93 del EGDF, tomando en cuenta la mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, el Jefe de Gobierno puede dictar acuerdos mediante los cuales delegue en los Jefes Delegacionales la facultad de otorgar concesiones de servicios públicos que tengan efecto dentro de la Delegación.

En el Distrito Federal, la renovación de las autoridades legislativa (diputados) y ejecutiva (Jefe de Gobierno) de carácter local, así como de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales (Jefes delegacionales), se realiza mediante elecciones libres y periódicas. El sufragio en todos los casos es universal, libre, secreto y directo.

La elección de Jefes Delegacionales se cumple cada tres años, coincidiendo con la de diputados locales. Al igual que para los diputados locales, tampoco se tiene contemplada la figura de re-elección inmediata para el titular de estos órganos político-administrativos, pero tampoco las personas que por designación de la Asamblea Legislativa desempeñen ese cargo¹⁸. El Jefe de Gobierno, es el encargado de nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.

El EGDF define para el caso de las delegaciones competencias dentro de sus respectivas jurisdicciones en materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva. En total se establecen en el EGDF 11 atribuciones a los Jefes Delegacionales. En el caso de la Ley Orgánica de la

¹⁷ Las demarcaciones territoriales y los órganos políticoadministrativos en cada una de ellas se denominan genéricamente Delegaciones.

¹⁸ En caso de ausencia por un periodo mayor a noventa días, cualquiera que sea la causa, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designará, a propuesta, del Jefe de Gobierno y por mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, al sustituto.

Administración Pública del DF, se presentan 83 funciones que desempeñan dichos titulares de los órganos político-administrativos.

Estas funciones se engloban en las siguientes áreas:

1. Prestación de servicios públicos y realización de obras.
2. Proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la Delegación.
3. Acceso a la información, vigilancia y control.
4. Suelo, reservas territoriales y vivienda.
5. Licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.
6. Programas de promoción y campañas.
7. Participación.
8. Protección civil, desarrollo económico y seguridad.

A pesar de los significativos avances en el proceso descentralizador del DF encontramos que el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 122 tiene aún algunas competencias con respecto a la gestión en el Distrito Federal. Entre ellas se encuentran iniciar leyes frente al Congreso de la Unión; proponer quién sustituye al Jefe de Gobierno en caso de remoción (la facultad de remoción la tiene el Senado); enviar anualmente al Congreso la propuesta de los montos de endeudamiento para el presupuesto de egresos del D.F. (para lo cual el Jefe de Gobierno deberá enviar la propuesta). En cabeza del Presidente de la República

se encuentra el mando de la fuerza pública en el DF, la designación y remoción del servidor público que la tenga a su cargo (a propuesta del Jefe de Gobierno).

Por su parte, la Constitución y el EGDF definen como una de las atribuciones más importantes del Congreso de la Unión respecto a la vida política y de gestión interna del DF la de aprobar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público y expedir el Estatuto de Gobierno del DF. También le corresponde legislar en lo relativo al DF, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; y expedir el EGDF. Así mismo, es la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados la encargada de vigilar la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal.

Para entender la descentralización, y los efectos o impactos que ocasiona, debemos conocer o definir primero qué es, para lo cual emplearemos la siguiente definición:

La descentralización se define como la transferencia de facultades o atribuciones del Gobierno Central hacia otros órdenes de gobierno (regiones, estados y municipios).¹⁹

Debo mencionar, que con el paso de los años y con resultados desiguales en la generación de satisfactores sociales y marginación social, los gobiernos observaron las limitaciones que existen en las sociedades centralizadas y en la extrema concentración del poder político que se tenía, hizo necesario volver a los orígenes e impulsar un proceso de descentralización.

Para lo cual, se basó en la idea, en que los municipios son los que deben solucionar autónomamente los problemas fundamentales de su población y de su

¹⁹ Prud'homme R. The dangers of decentralization, World Bank Research Observer, 2001, 1995, en Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, D.F., Julio de 2008.

territorio y que en caso de no poder estos, los estados lo harían y si aún así no pudieran, la federación tendría que intervenir en la solución.

Los gobiernos federales, comienzan una descentralización de recursos, así como de actividades o responsabilidades en la prestación de los servicios públicos a nivel estatal y municipal, con la intención de que estos fueran capaces de atender directamente las necesidades que se manifestaban en esas regiones y que debían de atenderse, y más siendo ellos quienes al conocer directamente el problema podrían ofrecer mejores alternativas de solución que si se buscaba llevarlas a cabo desde la federación.

Una verdadera descentralización supondría no sólo la transferencia de facultades y de recursos sino alcanzar un esquema federalista en donde cada orden de gobierno cumpla eficazmente con sus funciones impactando directamente en el bienestar de los habitantes.²⁰

A continuación listo algunos de los beneficios de la descentralización de servicios públicos.

Cuadro 1. Beneficios de la descentralización de servicios públicos

Sociedad	Gobiernos Subnacionales	Gobierno Federal
Mejor calidad en los servicios públicos.	Mayor autonomía de gestión.	Eficiencia en el uso del gasto público nacional.
Resolución más rápida a las problemáticas de servicios públicos: distribución del agua, recolección de basura.....	Capacidad institucional frente a los ciudadanos. Posibilidades de atender las necesidades y las demandas de la población local.	Menores costos de operación y de recursos humanos. Mejores servicios públicos para los ciudadanos.

²⁰ Secretaría de Gobernación: *Consideraciones básicas de la descentralización en México*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, D.F.2006.

Los gobiernos locales, son vistos como prestadores de servicios públicos, labor fundamental, pero que ha sido rebasada por las exigencias de la ciudadanía y el desarrollo nacional. Esto acarrea como resultado que no puede haber una descentralización de responsabilidades, si no hay un alineamiento coherente entre la descentralización de competencias, facultades, atribuciones, funciones y recursos.

Con la descentralización se busca como ya se ha mencionado, que los gobiernos locales, puedan brindar una solución más eficiente ante los problemas que se presentan y de aquellas necesidades que la sociedad demanda.

Para el caso de los residuos sólidos, supondría una efectiva y eficaz solución de la problemática que genera una no gestión eficiente de los mismos, pudiendo estos implementar los mecanismos o acciones necesarios para su mejor respuesta o solución al tratamiento que debe dárseles, siempre y cuando a mayores cargas u obligaciones conlleve un incremento en los recursos destinados a la atención a esos fines de gestión.

Es por eso que menciono algunos "riesgos de la descentralización"²¹, los cuales debemos tener en cuenta al momento de analizar o tratar de entender el tema de los residuos sólidos en este caso.

La desproporción entre la descentralización de las tareas y los recursos o facultad para disponer de ellos puede ocasionar fallas en el sistema ya que éstos no serán suficientes para cumplir con las tareas establecidas.

La falta de un sistema de equilibrio financiero efectivo que tome en cuenta los aspectos regionales y los aspectos de compensaciones, podría

²¹ Secretaría de Gobernación: *Consideraciones básicas de la descentralización en México*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, D.F.2006.

traducirse en la agudización de las diferencias económicas y sociales persistentes entre las regiones.

La descentralización debe ser entendida como un proceso en donde juegan fuerzas políticas contrarias, el mercado y el contexto social de tal modo que ayuda a resolver los problemas cuando se deriva del compromiso y la voluntad política de todos los actores.

La descentralización puede favorecer el mal uso de recursos y hasta la corrupción local si esta no se construye bajo mecanismos de transparencia, de rendición de cuentas, de evaluación y de fortalecimiento local.

Los gobiernos municipales, al tener una mayor autonomía para la prestación de los servicios públicos, como producto de la descentralización, pueden llevar a cabo modelos, procesos o diversas formas de cómo prestar de una manera eficiente el servicio de residuos sólidos, aunque con las limitantes tanto de ingreso como de estructura operativa con la que cuente, así como de la voluntad política de cada uno de los gobiernos de este nivel de llevar acuerdos con sus pares, para obtener mejores resultados.

La descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma²².

²² UVALLE, Ricardo, *Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México*, en Gestión y Estrategia, UAM, Azcapotzalco, 1995.

El gobierno local y el manejo integral de los residuos sólidos

En el capítulo anterior, he abordado temáticas sobre la responsabilidad que tiene el estado en materia de prestación de servicios públicos, así como la importancia que tiene al ser una obligación para él mismo, y qué es una política integral para el manejo de los residuos sólidos, y el impacto que trae consigo la descentralización y transferencia de responsabilidades a los municipios en el manejo de los residuos sólidos.

Antes de iniciar con el desarrollo del presente capítulo, debo recordar parte de las diferencias que existen entre las entidades federativas y el Distrito Federal, en materia de su organización, por un lado los estados de la República Mexicana, son considerados libres y cuentan con una constitución que guía y rige sus actividades o desarrollo de su sociedad, en función y en apego a lo establecido por la Constitución Política y demás leyes secundarias de carácter general.

Por otro lado, el Distrito Federal no es considerado como un estado más de la federación, por ser sede de los Poderes de la Unión, y toda vez que parte de las responsabilidades son compartidas con el Poder Ejecutivo, como una forma de garantizar el buen funcionamiento de la ciudad y de las dependencias de la Administración Pública Local y Federal para atender las necesidades de la población.

Los estados tienen una constitución política, pueden legislar en cualquier materia que les competa, reciben transferencias de la federación, y cuentan con un gobernador; por otro lado, el Distrito Federal tiene un jefe de gobierno que antes de 1997, era designado por el Presidente de la República, posterior a esa fecha se puede elegir al mismo por medio de elecciones democráticas, no se cuenta con una constitución local, pero sí con un Estatuto de Gobierno, no cuenta con una Cámara de Diputados local, pero tiene una Asamblea Legislativa, y no puede

legislar en todas las materias, algunas actividades las comparte con el Poder Ejecutivo.

De alguna manera, el Distrito Federal sigue atrayendo personas de diversos estados en busca de empleo, lo cual ocasiona que haya una migración al interior, los recursos son escasos en los estados y algo similar sucede en la capital, pero al ser sede de los Poderes de la Unión, siempre contará con recursos por diversas vías, con miras a garantizar la oferta y dotación de servicios públicos a la población.

Es decir, los gobiernos locales tienen mayor libertad para legislar en materia de los asuntos que les competan, el Distrito Federal, tiene libertades acotadas, los primeros para llevar a cabo sus nuevas tareas, reciben transferencias de la federación, y recursos de los impuestos locales que tienen a su cargo, el segundo, hasta hace poco recibe algunas transferencias, pero la mayor parte de los recursos son otorgados directamente por la federación.

Algunos podríamos pensar, que la asignación de recursos para llevar a cabo las acciones deben estar basadas en elementos técnicos y cuantitativos, para ofrecer servicios cualitativos, pero la realidad es otra, la asignación de recursos para las diversas áreas en las que participa el gobierno local, está más determinado por los intereses de los grupos políticos representados en la Asamblea Legislativa, y por las negociaciones a que haya lugar como resultado de las situaciones políticas, y de los objetivos que se busquen para ver que es políticamente más redituable.

Inicialmente, debo concluir que, el cambio en las personas que son electas por la población para la conducción de la vida de la sociedad, no implica que vaya a ser un gobierno más activo o proactivo ante los temas que son de mayor trascendencia o interés para la misma (en materia de prestación de servicios públicos), en muchas ocasiones prefieren dejar que continúen funcionando las

estructuras como siempre ha sido y manteniendo el status quo en las organizaciones en perjuicio de la población.

Es decir, un cambio de las personas que están en el poder (partido político), no significa que éste gobierno será más activo o innovador para brindar las soluciones en materia de prestación de servicios para la sociedad.

En muchas ocasiones podemos pensar, que las cosas no podrán cambiar y seguirán funcionando como siempre, pero el problema de fondo es que no hay cambio de actitud en los gobiernos y en las personas por cambiarlas, tal es el caso que en el ejemplo de los municipios de Guerrero, éstos se organizaron independientemente de su filiación partidista para darle solución a un problema que había que resolver.

Así mismo, podemos observar cómo en municipios que suelen ser del mismo grupo en el poder, ante la falta de interés de resolver el problema, llevan a cabo acciones aisladas sin resultados efectivos en la atención del mismo (Sonora).

Lo anterior, trae como consecuencia que los recursos suelen ser escasos, o por lo menos no los necesarios para brindar a la población servicios públicos de calidad, como lo demuestran los casos que en el capítulo 4 abordaré y que son el de la Delegación Miguel Hidalgo e Iztapalapa, donde si se tomara en cuenta el número de población que habita en esas zona y a la que se atiende, el presupuesto para la segunda demarcación tendría que ser en promedio cuatro veces mayor al asignado a la primera.

El problema inicial y central de los residuos sólidos, no es cómo a largar la vida de los rellenos sanitarios o sitios de disposición final, sino el de crear la cultura de la separación y reciclaje de los mismos, y que en un futuro no se dependa de la existencia de estos sitios de tratamiento final.

Diversas acciones se han llevado a cabo en países como Argentina y Chile, tal como la privatización, la concesión de una determinada parte del proceso a los privados entre otras. Y en México, mediante la celebración de acuerdos intermunicipales para mejorar el servicio (casos en el Estado de Guerrero) y en ocasiones acciones aisladas sin mayores resultados (Estado de Sonora).

Es de esta manera, que nos encontramos con diversos modelos de prestación de servicios públicos, que van desde la privatización total de los mismos, hasta un convenio de participación, en la cual la empresa privada tiene un nivel de maniobra menor en la prestación y con la vigilancia de parte del estado con el que colabora en las actividades.

A través del tiempo, los gobiernos de las ciudades se han visto en la necesidad de buscar nuevas formas para llevar a cabo los procesos de separación de la basura, ahora denominada residuos sólidos (que se dividen en orgánicos e inorgánicos), las cuales tienen como objetivo, poder llevar a cabo prácticas en las que los materiales que llegan a los sitios de disposición final sean menores o nulos y los productos susceptibles de reciclaje sean la gran mayoría.

Un ciclo integral en el proceso de gestión de los residuos sólidos, lo constituyen aquellas acciones que van desde la disminución en los lugares de origen, tanto en hogares como en las empresas, hasta de un tratamiento adecuado en todas las etapas, como el barrido, separación, reutilización, transferencia a los sitios de disposición final o rellenos sanitarios, así como de su incineración en los casos que se tenga planteado, buscando en todo momento la protección al medio ambiente y a la salud, así como una eficiente prestación del servicio.

1. La Descentralización de servicios públicos hacia los municipios en México. Experiencias municipales.

Como ya he mencionado en el primer capítulo, la descentralización de atribuciones u obligaciones hacia los municipios, buscó en todo momento que estos pudieran atender de manera más directa las cuestiones relacionadas con la prestación de servicios a la población y por ser estos los que tienen el contacto directo con la misma.

Con la descentralización, algunos gobiernos municipales han implementado novedosos esquemas para garantizar una mejor prestación de servicios públicos, al margen de lo que las leyes como la Constitución Política les permiten, algunos otros por el contrario, han seguido utilizando el mismo esquema planteado para recolectar la basura (la cual contiene los residuos orgánicos e inorgánicos, sin separación).

Los gobiernos locales, tiene inicialmente como una tarea más a desempeñar, la operación del sistema de limpia, posteriormente y ante los problemas que se venían generando en las diversas ciudades por este bien o mal implementado sistema de limpia, es que se crea la Ley General para el manejo integral de residuos sólidos, que adicional a la simple recolección de basura, ahora les obliga a los estados y municipios a llevar a cabo un proceso de alguna forma más complejo, para el cual, no necesariamente cuentan con la infraestructura, capital y coordinación, entre los involucrados.

1.1. Los municipios del estado de Sonora

Como ejemplos para el caso de México, abordaré inicialmente el relacionado con las localidades de Ciudad Obregón, Hermosillo y Nogales, en Sonora²³, el cual explicaré de manera más sintética del siguiente recuadro:

Cuadro 2. Manejo basuras

Población estimada 2004	377,584	651,877	188,113
Cantidad promedio de basura generada mensualmente (toneladas)	12,000	14,088	7,500
Kilogramos de basura por habitante por mes	1.04	0.71	1.31
Costo por tonelada de basura en pesos	145	364	253
Número aproximado de pepenadores	80	80	8
Número de empleados operativos	234	300	132
Número de empleados operativos por cada mil habitantes	0.6	0.5	0.7
Toneladas de basura mensual por empleado	51.3	46.9	56.8
¿cuenta con política de reciclado?	No	Parcialmente	No
Volumen de material reciclado	No hay cifras	No hay cifras	No hay cifras
Situación del relleno sanitario	No tiene	satisfactoria	No satisfactoria

Del recuadro anterior, podemos observar que en Hermosillo, la población es de poco más de tres veces mayor que en Nogales, y genera el doble de residuos, lo que implica que la política parcial de reciclaje que se lleva a cabo, es de gran importancia porque trae como beneficio una menor generación de los mismos.

²³ PINEDA PABLOS, Nicolás y LOERA BURNES, Edmundo, *Bien recolectada pero mal tratada, el manejo municipal de la basura en Ciudad Obregón, Hermosillo y Nogales, Sonora*, Universidad de Sonora, en Estudios Sociales, número 030, Hermosillo, México, 2007.

La basura generada por habitante, en Hermosillo, oscila en promedio un cincuenta por ciento menos que en Nogales, quedando la localidad de Obregón a la mitad de las dos anteriores. Y los costos por tonelada de basura en Obregón son de \$145 y contra Nogales de \$253, con un total de 234 y 132 empleados operativos respectivamente, lo que nos muestra que probablemente los trabajadores de Obregón reciban menores ingresos por su trabajo que en Nogales, o lo más simple y posible es que ante una mayor inversión o estructura operativa reduce los costos de operación, o que no se invierten grandes recursos de parte de las autoridades.

Como otro elemento aunado a lo anterior, puedo mencionar que en Obregón a diferencia de Nogales, existen 80 pepenadores en la demarcación en comparación con 8 de la segunda.

Del caso de estudio revisado, sólo Hermosillo cuenta con una política parcial de reciclado, y ninguna de las tres tiene datos sobre la cantidad de materiales reciclados, ante estas situaciones se podría inferir, o que a las autoridades no les interesa la prestación de un servicio público de manera eficiente, o simplemente hacen lo que pueden en función de los ingresos disponibles sin preocuparse en buscar alternativas que generen resultados positivos a la gestión de los residuos sólidos.

A continuación, describiré las acciones llevadas a cabo en el estado de Guerrero, como una forma o alternativa de dar solución al manejo de los residuos sólidos tomando con base las atribuciones u obligaciones encomendadas con el proceso de descentralización ya comentado y de la legislación aplicable en la materia.

1.2. Los municipios de la zona norte del estado de Guerrero

Como un ejemplo que sirve de contraste, al ya comentado, puedo mencionar el programa ganador en la edición 2005 del premio Gobierno y Gestión Local, el cual

aborda el sistema regional de recolección y disposición final de basura de municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero.²⁴

En este caso describiré sólo aquellos elementos que pueden considerarse de relevancia y de gran ayuda para los fines que se buscan en el presente trabajo, por ejemplo, de cómo en ocasiones, el interés político o partidista hace de lado el beneficio de la población.

En el año 2000, ocho de los municipios que integran la zona norte del estado de Guerrero, conformaron la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero (AMZNEG), cuyo objetivo era llevar a cabo estudios de prefactibilidad para el manejo de residuos de los municipios que integran esta asociación.

El proyecto, consiste en la construcción y puesta en marcha de tres rellenos sanitarios manuales y un relleno sanitario mecánico, teniendo en cuenta las afectaciones a la salud, al agua, al paisaje y al suelo ante un mal manejo de los residuos sólidos.

Es así, que dentro de los objetivos específicos del proyecto se encontraba, ampliar la cobertura y mejorar la eficiencia del servicio de recolección de basura en los municipios de la asociación; la eliminación de tiraderos de basura a cielo abierto que actualmente operan en la región, con los consecuentes beneficios económicos, ecológicos, sociales y saludables; *y promover la corresponsabilidad gobierno-ciudadanía* para la solución del problema que representa el mal manejo de la basura, a través de la difusión del proyecto y de la propuesta de formación de comités ciudadanos de vigilancia.

Para la realización de los proyectos ejecutivos, en su primera fase se presupuestaron 1.3 millones de pesos, de los cuales la mitad fue la aportación que

²⁴ El proyecto incluye a 8 de los 16 municipios de la zona norte del estado de Guerrero, los cuales son Atenango del Río, Buenavista de Cuellar, Cocula, Copalillo, Cuetzala del Progreso, Huitzuco de los Figueroa, Iguala de Independencia, Tepecoacuilco de Trujano; Guerrero.

hizo el programa hábitat y el resto de los municipios, se recibió el apoyo de autoridades federales y estatales para el diseño y aprobación de los rellenos sanitarios, por las características de especificidad que conllevan.

Es así que para el año de 2005, ya se había iniciado la construcción de los cinco rellenos sanitarios, el proceso de capacitación para la operación de los mismos, un programa de monitoreo de aguas, la presentación de una propuesta legislativa para la creación de un organismo operador intermunicipal del relleno regional.

Con la puesta en marcha del proyecto, se beneficia a 217 mil habitantes proyectado a 2005 con base en el Censo de Población y vivienda 2000, del INEGI, y con el objetivo de dar una mayor certidumbre y transparencia al manejo de los rellenos sanitarios, se constituyó un comité de vigilancia ciudadana y un comité de administración integrado por cada uno de los presidentes municipales que integran la asociación.

Como una forma de apoyar las actividades del servicio público de limpia en la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos reciclables, se llevó a cabo la firma de un contrato de prestación con la Red Ecogana, Asociación Civil.

Dentro de las ventajas que se pueden mencionar se encuentran las siguientes, que la viabilidad del proyecto fue aprobado por autoridades federales, y con la asesoría de expertos en el tema, los recursos invertidos no son altos por la participación de los municipios que integran la asociación, y toda vez que pudieron acceder a recursos del gobierno federal como asociación, con la construcción de los rellenos sanitarios su operación es más sencilla y menos costosa, evitando así problemas gastro-intestinales, que pudieran afectar a la población.

La continuidad de este proyecto depende, de los factores políticos ya que gracias a estos, se tiene la incertidumbre de si se continuará trabajando en el mismo sentido en estos proyectos o quedarán detenidos.

Hasta este momento, se han abordado dos ejemplos de cómo se tratan los residuos sólidos en dos localidades diferentes, en la primera las acciones son aisladas y sin grandes políticas de gestión integral quedando sin resultados relevantes, y en la segunda se puede observar un esquema de participación que ha logrado una eficiencia en la prestación del servicio de limpia y del manejo de los residuos sólidos.

Lo anterior, podrá brindarnos una visión o idea general para comprender si las medidas o ideas innovadoras de los gobiernos o congresos ante la creación de una nueva reglamentación, son suficientes para acarrear cambios en las dependencias encargadas de implementar las políticas y más al tratarse de servicios públicos.

Las experiencias o documentos que se abordaron, manifiestan cómo algunos gobiernos pueden depender de las reformas legales que se inicien en sus congresos, o si es que ellos tienen capacidad de iniciativa en el sentido de proponer una mejora en sus mecanismos de implementación de las políticas públicas o en la prestación de servicios públicos y de cómo pueden presentarse alternativas.

2. El GDF y las delegaciones en el proceso de manejo de los residuos sólidos.

Inicialmente, quiero comentar que, con las reformas ya comentadas al artículo 115²⁵ y 122²⁶ Constitucional, se les otorgaron a los municipios y al Distrito Federal,

²⁵ Publicada en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1999.

²⁶ Publicada en el Diario Oficial del 25 de octubre de 1993 y reformado el 22 de agosto de 1996.

atribuciones en materia de servicios públicos entre los que se encuentra el de limpia, y que esto tenía como fin encontrar alternativas de solución para una mejor prestación de los mismos, debido a que para la federación es más difícil hacerlo al desconocer las necesidades específicas de cada entidad y de los recursos físicos o en infraestructura con los que se cuentan.

De los ejemplos nacionales, se ha podido observar como en el caso de Sonora, las acciones que se realizan son aisladas, lo que trae consigo un casi nulo impacto de la aplicación de la política de gestión de residuos sólidos, y para la segunda, fue un caso exitoso toda vez que se llevó a cabo un acuerdo de colaboración entre municipios o localidades, en la búsqueda de mejores resultados y con una visión integral en la operación del mismo, obteniendo grandes resultados.

A continuación, se muestra un cuadro que intenta demostrar las actividades que tienen delegadas cada una de las autoridades encargadas de prestar el servicio de recolección de residuos sólidos en el Distrito Federal, y un diagrama para identificar el flujo de las mismas actividades entre las dependencias o niveles de gobierno, como una forma de ejemplificar, que cada país o región, implementará una política en función de su interés o capacidades de llegar a acuerdos en la búsqueda de lograr los objetivos planteados.

Cuadro 3. Toma de decisiones para el manejo integral.

Secretaría del Medio Ambiente	Secretaría de Obras y Servicios	Delegaciones
Evaluar y autorizar planes de manejo de residuos sólidos	Implementa la recolección por zonas (I y II), en vialidades primarias	Lleva a cabo la recolección de residuos en calles, e instalación de contenedores
Promover el establecimiento de normas ambientales	Implementa la limpieza e imagen urbana, (vialidades primarias)	Tiene a su cargo la implementación de recolección de residuos por separado

Crear y establecer normas ambientales	Lleva a cabo la operación de transferencia por zonas (I y II)	Llevar lo recolectado a los sitios de transferencia
Facilitar el establecimiento de normas oficiales	Lleva a cabo la operación de disposición final	Requieren autorización de la Secretaría de obras para instalar lugares donde poder llevar los residuos para reciclaje
Evaluar y otorgar actualizaciones en materia de planes de manejo de residuos sólidos	Realiza actividades de reciclaje y de composta	

Como se puede observar, en los ordenamientos internos de las Secretarías mencionadas en el cuadro anterior, así como las actividades que desarrollan las Delegaciones, se aprecia que la Dependencia del Medio Ambiente, únicamente realiza acciones administrativas o de escritorio y al parecer ninguna operativa, la Dependencia de Obras y Servicios, comienza la implementación de la política, pero sólo en aquellas áreas determinadas como primarias, y finalmente a las Delegaciones, todo lo concerniente con la aplicación a nivel de base o desde las calles, pero contando o solicitando la autorización de la Dependencia de Obras y Servicios para determinar los lugares a donde se podrán trasladar los residuos susceptibles de reciclaje.

Las actividades delegadas de las dependencias a las delegaciones, se encuentran de menor a mayor grado de aplicación de las acciones para prestar el servicio, pasando por aquellas administrativas a las de ejecución en menor grado a las más complejas a desarrollar en el nivel de ejecución en las calles.

Es así, que al no haber una coordinación clara en las acciones a implementar, cada área responsable aplicará solo aquella parte que le corresponde sin obtener

grandes resultados, y más aún al continuar con una centralidad en la toma de decisiones de las delegaciones hacia la Secretaría de Obras y Servicios.

A continuación, se muestra un esquema de flujo de actividades entre las dependencias y las delegaciones, para implementar el servicio de gestión de residuos sólidos, para una más clara percepción de las mismas.

Gráfico 1. Actores institucionales con obligaciones



Con el esquema arriba establecido, de una forma más clara se observa el ciclo de implementación de la política de residuos sólidos, es decir la Secretaría de Medio Ambiente se encarga de promover, crear y planear la política ambiental que deberá aplicar la Secretaría de Obras y Servicios.

Para posteriormente, la Secretaría de Obras y Servicios, implemente la recolección, pero solo en aquellas áreas determinadas como primarias, (parques o lugares principales para la capital, y del traslado a los sitios de disposición final).

Por último, la Dependencia mencionada en el párrafo anterior, delega en las demarcaciones territoriales, la prestación del servicio de recolección en las calles o vialidades secundarias, de modo separado (orgánicos e inorgánicos), y del traslado de los mismos a los sitios de transferencia, para que finalmente reporten a la Secretaría del Medio Ambiente, los resultados de dicho proceso.

De esta manera, se comprueba que la prestación del servicio de limpia o recolección de residuos, no ha cambiado y se implementa de la misma forma que se ha venido haciendo, desde antes de la aprobación de la Ley de residuos sólidos para el Distrito Federal.

Debo mencionar, que la iniciativa o innovación legislativa, en la búsqueda de brindar una solución al problema definido como tal, no implica que los cambios en los marcos legales o reglamentarios, impulsarán u ocasionarán cambios en las estructuras administrativas de las dependencias que se encargarán de la aplicación de las normativas, o que estos, sean bien vistos por las estructuras. Recayendo siempre en los niveles inferiores, la mayor responsabilidad en las obligaciones para implementar las políticas, sin que esto considere la asignación de mayores recursos, para los mismos.

Hay que tener en cuenta, que el Distrito Federal (DF), se ha visto rebasado para atender la demanda de servicios públicos eficientes, así como para la creación de empleos, y que derivado de lo anterior, las autoridades han llevado a cabo proyectos para atraer la inversión, el establecimiento de empresas o fábricas al interior, pero sin tener una proyección planificada de los espacios públicos y de las necesidades que demanda la población, y que por ser la capital del país donde se

concentran los poderes de la unión, provoca que los flujos de personas sea elevado, como resultado en la búsqueda de oportunidades de empleo.

Las grandes ciudades y las pequeñas en crecimiento, deben plantearse como aquellos espacios públicos que ofrezcan a la población un desarrollo integral, si no excelente, por lo menos una buena prestación de los servicios, como agua potable, alcantarillado, drenaje, luz, recolección de basura, para de esta manera hacerlas más atractivas tanto a inversionistas como a los interesados en adquirir una vivienda.

“Fundar la gobernabilidad desde el nivel local exige, sin duda, sortear muchos y variados obstáculos vinculados a las condiciones políticas y a las funciones de administración y gestión que cumplen los gobiernos municipales sobre su territorio y en su sociedad. En este sentido, no es sólo traspasar funciones y recursos sino crear instituciones locales eficientes y democráticas. Y, esto nos remite entonces a la noción de governance (“buen gobierno”) y a sus relaciones con la gobernabilidad.”²⁷

Como punto de referencia a lo anterior, debo mencionar que el marco legal que regulaba las acciones en materia de limpia para el Distrito Federal²⁸ previo a la aprobación de la nueva legislación, considera varios elementos que debemos tener en cuenta y que algunos de estos son muy viables e incluyentes en el proceso de recolección de residuos, y que a continuación mencionaré algunos.

Como uno de los elementos que de alguna manera limitaban una gestión integral, es que sólo se empleaba a la aplicación del servicio de limpia, no se especificaba si la recolección diferenciaba entre orgánicos e inorgánicos, por otro lado, buscaba

²⁷ ZICCARDI Alicia, *“Visión Conceptual del Gobierno Local”*, en Políticas Públicas y Gobierno Local, México, D.F., 1999, INAP PP 160.

²⁸ Reglamento para el servicio de limpia en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1989, el cual abroga el de 6 de junio de 1941.

y establecía una participación más activa de la sociedad en la implementación del servicio, al involucrarla en las acciones para una eficiente prestación del servicio, y que les obligaba a realizar determinadas acciones en pro del sistema, y que la nueva reglamentación no establece y mucho menos involucra en la misma medida a la sociedad.

Por otro lado, se establecía en este reglamento, que el Departamento del Distrito Federal, otorgará las herramientas necesarias para la eficiente prestación del servicio, además que la ciudadanía y los diversos actores sociales estaban considerados como elementos que estaban en la posibilidad de opinar y de proponer alternativas de mejora y de solución para los problemas que se presenten en las zonas o delegaciones.

Si ya existía una reglamentación, que abordaba la recolección de residuos, pero aún no especificada, la cual podía ser mejorada o modificada, para incluir este nuevo tipo de catálogo por así llamarlo de residuos orgánicos e inorgánicos, y toda vez que incluía a la sociedad y a las diversas organizaciones de la sociedad civil en este proceso, porqué crear una ley estableciendo en sus artículos transitorios que quedaría sin efecto el marco legal anterior a la misma, y que por otro lado, la Ley General expedida por el Congreso de la Unión estipulaba, que si ya se contaba con una ley similar o que atendiera este problema, sólo debía de adaptarse a los nuevos requerimientos, porqué crear una nueva, era necesario o sólo era un motivo de justificar que estaban atendiendo las nuevas obligaciones establecidas en una ley general.

Los gobiernos Federal, estatales y municipales, deben llevar a cabo sus políticas con base en la eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos²⁹, más aún cuando existe una escases de los mismos y evitar caer en su dilapidación en otras

²⁹ La gobernación de la sociedad es efectiva cuando las reglas institucionales son el medio para preservar el propio gobierno y cuando los problemas públicos son atendidos sin visión ideologizada de grupo, clase o corporación, (UVALLE Ricardo, *La importancia del cambio político en México y su influencia en el gobierno y la administración pública*, pp34. en Políticas Públicas y Gobierno Local INAP).

acciones que terminen siendo cargas para el erario público, no hay que perder de vista, que los estados y municipios adquirieron determinadas obligaciones en la prestación de servicios públicos con la reforma al artículo 115 de la constitución, así como para el caso del Distrito Federal que está regido por el artículo 122, y esto los obliga a llevar a cabo las acciones pertinentes para una mejor prestación de los servicios, que en caso de no poder ofrecerlos, pueden concesionarlos o lo que mejor convenga al interés público.

Si bien, en México no se implantó o llevó a cabo el funcionamiento de las estructuras burocráticas tradicionales de Weber, creo que tampoco se debe pensar en innovar, mantener o modificar radicalmente las formas organizativas por así convenir a los intereses de grupo, o por creer que eso puede ayudar a la prestación de los servicios, aún pensando que ese sea el objetivo, o simplemente dejarlas como están por no entrar en conflictos con la forma de operar de las estructuras.

En resumen, los marcos legales delimitan las funciones, pero la organización no permite una eficiente implementación, debido a que sus formas tradicionales de operación se resisten al cambio y tratarán de adaptar las nuevas exigencias a sus procedimientos de siempre, y un exceso de reglamentaciones complica aún el proceso de aplicación, debe buscarse la implementación de la política mediante cambios graduales o los posibles para su puesta en operación.

Todo pareciera indicar, que la creación de nuevos marcos legales, no implica la disposición de coordinación de actividades entre dependencias y las demarcaciones territoriales en la implementación de la política, con esto, todas las innovaciones que intenten llevar a cabo los assembleístas, estarán dispuestas al fracaso o simplemente a medio funcionar sin importar el impacto negativo que se crea para la sociedad, quienes son los afectados directamente de políticas mal tomadas, por los impactos tanto sociales como económicos que pueden acarrear.

Un exceso de reglamentaciones, para regular la vida de las personas que habitan las ciudades o para la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, complica su implementación o la nulifica, y por otro lado, si algunos funcionarios de ésta entidad piensan, que primero se deben crear programas y observar su funcionamiento para después hacerlos ley, tampoco es o sería el camino ideal de una política pública, aunque pueden existir sus excepciones.

Como he mencionado en el capítulo anterior, el problema de los residuos sólidos se ha venido complicando con el paso del tiempo, y no se consideraba como un problema, en virtud que las cantidades que se producían eran todavía controlables y que no había problemas en la existencia de sitios de disposición final o de tratamiento, toda vez que aparentemente el problema estaba controlado y supeditado a la existencia de este tipo de sitios.

Los gobiernos de las entidades federativas, llevan a cabo el proceso de prestación del servicio de limpia, de conformidad con lo tienen establecido por ley y lo cual le da el carácter de público, en virtud que es un servicio que es llevado a cabo por las autoridades públicas, y de éste servicio se deriva, que su mala implementación origina que los sitios de disposición final se saturen o que en las calles se encuentren tiraderos clandestinos de basura por un mal servicio.

Los residuos sólidos forman parte de la política denominada como pública, toda vez que su tratamiento o gestión integral, debe ser prestada o regulada por las autoridades en caso de así convenirlo el gobierno, y que nuevamente es un problema concreto el cual requiere de atención con soluciones específicas.

Capítulo 3

Formación de la Agenda y alternativas de manejo de los residuos sólidos

Para el presente capítulo, se abordará la discusión y aprobación de las iniciativas propuestas por legisladores de los diversos grupos parlamentarios, las cuales proponen la creación de una Ley de Residuos Sólidos para el Distrito Federal, se revisará desde la perspectiva de formación de la agenda y de la toma de decisiones, siendo la primera como aquel lugar o arena donde se decide que temas entran o no a discusión en la Asamblea Legislativa, y que merecen de atención pública como parte de los acuerdos entre los intereses de los actores políticos ahí representados, para buscar una solución al mismo, siempre y cuando tenga que ver con alguna facultad expresa y dentro de las conferidas a la Asamblea Legislativa, así como de algún exhorto o cualquier acción o atribución que le otorgue el estatuto de gobierno y las leyes respectivas.

Se tratará desde diversas etapas, siendo una de ellas el estudio y análisis de las iniciativas presentadas en la asamblea legislativa, en lo concerniente a la exposición de motivos donde se plasman los objetivos e inquietudes que motivan la creación de una Ley de Residuos Sólidos. Así como de un análisis comparativo a las iniciativas presentadas y al dictamen aprobado, que posteriormente fue decretado, para conocer si estos cumplían con los mínimos requisitos para ser considerados como viables en su implementación y éxito.

Como segundo paso, se revisarán las opiniones que en su momento manifestaron en medios de comunicación impresos como los periódicos, los diversos sectores involucrados en el tema, donde manifiestan su postura a las iniciativas presentadas; y durante el proceso de dictamen.

Realizaré un análisis al dictamen que fue presentado por las comisiones dictaminadoras, el cual crea la Ley de referencia, y de la postura de los asambleístas en el proceso de discusión previo a la aprobación del mismo.

Por último, se revisarán las opiniones u observaciones más relevantes que realizó el Gobierno del Distrito Federal, al primer Decreto de Ley aprobado por la Asamblea en el mes de diciembre y de las discusiones que se llevaron a cabo en su proceso de revisión en el mes de febrero, tomando como referencia los argumentos en pro o en contra para aprobar las observaciones.

Como he mencionado, en esta parte del trabajo se aborda el proceso de formación de la agenda, en la cual podemos distinguir la participación de los diversos actores que interactúan en la elaboración de las políticas, y los diversos tipos que se pueden presentar como la sistémica o la institucional, de las cuales nos interesa la primera, en virtud de que las iniciativas fueron presentadas por diputados integrantes de los diversos grupos parlamentarios que integraban la legislatura en su momento.

Recordemos que “la agenda sistémica consiste en todos los temas que son percibidos comúnmente por los miembros de la comunidad política como meritorios de la atención pública y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente”³⁰

Asimismo Cobb y Elder, explican que este tipo de agenda tiene tres prerequisites: *“1) atención amplia o al menos conciencia, 2) interés compartido de una considerable parte del público en cuanto a que se requiere algún tipo de acción; y 3) una percepción compartida de que el asunto es un interés adecuado para alguna unidad gubernamental y queda dentro de los límites de su autoridad”*³¹.

³⁰ COBB, ELDER, Participación en Política Americana, Noema editores, México, 1986, p. 115.

³¹ Ibid.

Así mismo, Para Cobb y Elder “La formación de un tema no depende únicamente de un detonador. Debe haber un vínculo entre el detonador y la queja o problema capaz de transformar el tema en un punto de la agenda.” Proponen que existen dos tipos de agenda: una sistémica y otra institucional.

Sistémica.- Se compone de “todos los temas que son percibidos por los miembros de una comunidad política como asuntos que merecen la atención pública y que entrañan cuestiones pertinentes a la legítima jurisdicción de la autoridad gubernamental en funciones”.

Este tipo de agenda, es controlada por: partidos políticos, organizaciones civiles, ONG's, grupos empresariales, entre otros, y se refiere a los temas que manejan como importantes o que deben ser atendidos por el Gobierno, y que durante el proceso de formulación de la agenda de gobierno estos grupos presionan todo el tiempo para que sus temas se incorporen y monitorean la situación para que no sea sacado del mismo sistema y finalmente termine incorporado.

Institucional.- “La serie de puntos explícitamente señalados para recibir la consideración activa de los tomadores de decisiones”.

En esta parte, la agenda institucional corresponde a aquellos temas que ya han sido incluidos en la agenda del gobierno y que serán temas de atención por parte de los tomadores de decisión, y que las autoridades públicas o por decirlo de otra manera el gobierno en si las estudiara y analizará sus posibles soluciones.

Lo anterior, refuerza el tipo de agenda de donde se motivaron o surgieron las iniciativas presentadas, toda vez que éstas fueron producto de legisladores o asambleístas del Distrito Federal, que ante la falta de iniciativa del Jefe de Gobierno, tuvieron que dar el primer paso en la búsqueda de una solución al tema de la recolección de basura.

Para Charles E. Lindblom³², un método popular para comprender la complejidad del proceso de elaboración de políticas públicas es el siguiente:

- Primero se estudia como aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas,
- Luego se estudia como la gente plantea los temas para la acción,
- Como proceden los legisladores,
- Como luego los funcionarios implementan las decisiones y
- Finalmente como se evalúan las políticas.

Así mismo nos refiere (Lindblom), que para entender quién y cómo se elaboran las políticas, uno debe entender las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y como se relacionan y controlan unos a otros. Hay muchos tipos de participantes y cada uno juega un papel especial: los simples ciudadanos, los líderes de los grupos de interés, los legisladores, los líderes del Legislativo, los miembros de los partidos políticos, los jueces, los funcionarios, los expertos técnicos y los empresarios.

Cada uno de los actores, juega un papel de presión al interior del sistema para que los temas que consideran ellos se mantengan en la agenda y otros presionando para que sean excluidos de la misma, en la cual a veces un tema puede entrar y salir en varias ocasiones de la agenda. Y esto también puede estar en función del tipo de información que se tenga y de cómo fluya esta entre las organizaciones y los participantes.

Los procesos de las políticas públicas podrían explicar de una manera parcial como el gobierno persigue los distintos objetivos de políticas públicas, pero no el porqué se eligen unos u otros objetivos.

³² Charles E. Lindblom, El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas, Ministerio para las Administraciones, Madrid, 1991, Cap. 1, p.11.

Derivado de lo anterior, puedo decir, que la falta de iniciativa de parte del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, puede responder a varios factores, entre los cuales pueden estar: que ya se tenía una agenda definida de temas a tratar o atender por la jefatura, otra puede ser que no se percibía el problema como algo que requiriera atención en el corto plazo, o simplemente que no había interés por buscar una solución al problema.

Fundar la gobernabilidad desde el nivel local exige, sin duda, sortear muchos y variados obstáculos vinculados a las condiciones políticas y a las funciones de administración y gestión que cumplen los gobiernos municipales sobre su territorio y en su sociedad³³.

Hay que aclarar que la Ley de Residuos Sólidos, no considera la creación de rellenos sanitarios alternos o adicionales a los ya existentes³⁴, sólo se busca el mejor tratamiento y minimización de los residuos, y en determinadas condiciones llevar a cabo la incineración de los mismos para en un futuro, no depender de la existencia de rellenos sanitarios o de disposición final.

La mayoría de los países, no han trazado políticas ni estrategias para la realización de programas de comunicación social; y las actividades en esta área son aisladas y eventuales. Las ONG son las entidades que más están trabajando en este sentido³⁵.

³³ ZICCARDI, Alicia, Visión conceptual del gobierno local, en Políticas Públicas y Gobierno Local, ensayos, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999, p.160.

³⁴ La Ley no considera el crear rellenos sanitarios, o sitios de disposición final, considerando a estos como aquellos lugares que el gobierno toma y adecúa para que sirvan como fin último para el destino de los residuos sólidos no susceptibles de reciclaje, la Ley sólo considera de manera ideal una gestión de los residuos aunque esta no sea completa, es decir el proceso de gestión se queda a medias, por las acciones no articuladas, pero que en estricto sentido, si se promueve una gestión real de los residuos, no se tendría que depender de la existencia de los rellenos sanitarios.

³⁵ Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Panamericana de la Salud, Diagnóstico de la situación del manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe, 1998.

Debo recordar, que la definición de un problema como público, implica ya la intervención de las autoridades para buscar una solución al mismo, y el sistema de recolección de basura se ha vuelto un problema de política pública, al traspasar el ámbito de la gestión pública, toda vez que son actividades que tienen que ser permanentes en el tiempo, independientemente de los temas políticos y sociales de la entidad.

Como ya lo expresé en capítulos anteriores, el problema de la recolección de la basura se vuelve un tema de política pública, en el momento en el cual, la simple recolección de la misma ya no es suficiente, y se requiere de una actividad específica o más especializada, para minimizar los efectos negativos que generan los residuos considerados como orgánicos e inorgánicos, es en ese momento cuando el tema pasa de ser un problema de simple recolección de basura o residuos, a uno de recolección especializada (de política pública).

Metodología

El estudio de las políticas públicas, como lo describió H. Laswell en la década de los setenta, requiere de un esfuerzo interdisciplinario, es decir, exige una multiplicidad de enfoques teórico-analíticos con sus diferentes técnicas investigativas. De manera general la presente investigación tiene un vínculo concreto con tres de las principales etapas o fases de la política pública: el problema público, la agenda y el diseño de la política. En donde se transita – en algunos casos de forma lineal en otros no- del problema público, pasando por conformación de la agenda, así como el diseño de la política hasta llegar a la decisión pública. El principal acervo teórico del estudio de las políticas utilizado en la presente investigación es el de la agenda, no sólo de manera en que se estructura ésta, sino también la instancia intermedia entre el tránsito de la estructuración de la agenda y la decisión pública. Esa etapa en donde se estructuran y discuten alternativas de solución en instancias formales de decisión política de la Ciudad de México.

Para este propósito la estrategia metodológica se encuentra orientada a identificar, sistematizar y analizar las diferentes iniciativas legislativas asociadas al manejo de residuos sólidos en el Distrito Federal. Se moviliza tanto el trabajo documental como el empírico para la búsqueda, recolección, sistematización y análisis de la información que pretenden asociar ésta con el proceso y las variables centrales, así como los argumentos centrales para responder la pregunta de investigación que orienta al presente trabajo.

Las variables de las diferentes propuestas de cursos de acción presentadas en la discusión pública, en nuestro caso el análisis de las iniciativas legislativas presentadas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, son cuatro: percepción del problema público, vínculo con los datos técnicos, distribución de competencias y distribución de recursos. La primera variable pretende establecer cómo los diferentes ponentes de las iniciativas legislativas entienden el problema público. Es de común conocimiento en el ámbito de las políticas públicas que quien caracteriza y esboza el denominado problema público lleva una ventaja comparativa en el momento que la autoridad pública emita alguna decisión. En esta variable se pretende hacer un ejercicio descriptivo de la visión particular de cada una de las iniciativas sobre el problema. Por su parte, lo que pretende el análisis del vínculo con los datos técnicos es evidenciar si existe o no un predominio técnico en la justificación de las iniciativas presentadas en la asamblea legislativa o si simplemente están sustentadas en afirmaciones grandilocuentes carentes de aportes técnicos especializados sobre el tema de los residuos sólidos en el Distrito Federal. Por su parte, la variable asociada a la distribución de competencias indaga en cada una de las propuestas legislativas cómo se establecen entre las secretarías y las delegaciones las diferentes obligaciones y atribuciones asociadas al manejo de residuos sólidos. Aquí se pretende analizar lo que deben hacer las delegaciones y lo que deben hacer las diferentes secretarías con competencias en el tema. Finalmente, se pretende analizar la distribución de recursos para el cumplimiento de las competencias establecidas en cada una de

las iniciativas de Ley, se pretende avanzar en el análisis sobre la correlación entre competencias descentralizadas y recursos asignados desde el tema normativo.

En términos generales, se intenta asociar el análisis de las diferentes iniciativas legislativas con dos temas de marcado interés académico: la articulación entre las iniciativas y la capacidad política administrativa de sus gobiernos y el vínculo entre decisión política y conocimiento especializado. Analizando cada uno de estos dos en el marco del proceso de *"policy initiation"*, especialmente en el tránsito entre la agenda y la decisión.

Para el primer tema -la articulación entre las iniciativas legislativas y la capacidad administrativa de los gobiernos- se pretende explicitar la constante tensión —o lo que se denomina en los textos de evaluación de políticas públicas la *"brecha de implementación o ejecución"*- entre los *"deseable"* y lo *"posible"* en las instancias públicas de decisión y ejecución. Específicamente la necesidad de vincular en las diferentes discusiones legislativas un componente organizacional que permita, sin tener que sacrificar *"el deber ser"* del espíritu de las leyes, sentar las bases de un ejercicio legislativo que sepa las fortalezas y sobre todo las restricciones y debilidades de las organizaciones públicas encargadas de implementar las decisiones públicas por ellos tomadas.

En lo relacionado con el segundo tema —el vínculo entre la decisión política y el conocimiento especializado- se intenta avanzar en la discusión de qué tanto debe influir el *"especialista"* en las decisiones públicas. Progresar en eso que denominan la *"justa medida"* entre las necesidades electorales vinculadas a las reivindicaciones políticas de los que ostentan cargos remunerados de representación política y los avances académicos sobre temas específicos susceptibles de decisiones públicas. Pues se da por superada la pretensión de un dominio absoluto en el campo de las decisiones públicas estratégicas de la sociedad por parte de los que ostentan el poder —a través de cargos de

representación política- o de los académicos especialistas de los temas en cuestión.

Ya en lo relacionado con las técnicas específicas de investigación, es importante recordar que toda estrategia metodológica implica siempre el uso de determinados "instrumentos" para la recopilación y análisis de información. Se trata de las llamadas técnicas de investigación en nuestro caso de investigación social. Las cuales hacen alusión a las herramientas, instrumentos o formas de proceder que le permiten al investigador obtener información sobre el denominado "objeto de estudio" que posibilitará responder la pregunta central de investigación. Lo importante aquí es que de igual forma que la estrategia metodológica, las técnicas de investigación responden a un cómo hacerlo y son medio para lograr el fin superior de la investigación.

Las herramientas específicas utilizadas para el desarrollo de la investigación fueron de dos tipos: análisis documental y trabajo de campo. Incluyendo en cada uno de estos revisión, sistematización, análisis de contenido e interpretación de los datos hallados.

En lo relacionado con el primer tipo -la técnica de investigación documental- se puede definir a ésta como "un conjunto de distintas herramientas, estrategias y recursos que le permiten a un investigador obtener/construir (siempre de manera indirecta) información y conocimiento sobre algún fenómeno de la "realidad" (u objeto de estudio) a partir de consultar diversos tipos de documentos (esto es, a partir de acercarse a diversas "interpretaciones" preservadas en el conjunto de cierta *memoria objetivada*)"³⁶.

Por el tipo de información que nos permite obtener, la técnica de investigación documental es sin duda una "técnica de investigación cualitativa", es sobre todo

³⁶ Rojas Soriano, Raúl (1989). Investigación social teoría y praxis. Editorial Plaza y Valdez. México.

una técnica de recopilación de la información. Esta técnica, además de permitir generar propias formas de interpretar la realidad asociando en la recopilación documental presente/pasado/futuro, permite (en la investigación social) identificar intereses, posiciones y declaraciones de los diferentes actores en torno a ciertos temas de interés investigativo. No sólo quedarse en la interpretación subjetiva de los hechos sino tomar las declaraciones de estos actores como datos que permiten validar o no la hipótesis de la investigación. En palabras de **Conteras** nos referimos por supuesto *“al tipo de memoria a partir de la cual las naciones, los individuos y los grupos, re-construyen e interpretan permanentemente (desde los sucesivos “presentes”) sus imágenes del pasado y sus proyectos de futuro. Memoria que por estar “subjetivamente” concentrada en distintos soportes materiales, no nos permite el acceso “puro, fiel y directo” a los fenómenos del pasado, pero si nos brinda la oportunidad de conocer los vestigios, rastros, representaciones y huellas que de estos quedaron, o mejor dicho, que de estos se construyeron y preservaron.”*³⁷

El análisis documental pretendió reconstruir históricamente la forma como se propuso, se discutió, se argumentó y se decidió la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal aprobada por la Asamblea Legislativa de la ciudad y sancionada por el Jefe de Gobierno. El análisis documental permite, más allá de sistematizar y describir formalmente los hechos, analizar en conjunto el proceso dando un devenir histórico lógico del tema. Dentro de este análisis se consultaron documentos oficiales relacionados con el objeto de estudio (leyes, planes, programas, informes de gestión, pronunciamientos oficiales, organigramas, manuales de procesos y procedimientos –reglas de operación-, Diarios de Debates, etc.); documentos de diagnóstico y evaluación (diagnósticos, evaluaciones, análisis de coyuntura, entre otras) y estudios académicos que sirvieron como fuentes secundarias para documentar los procesos especialmente los casos internacionales y locales.

³⁷ Rojas Soriano, Raúl (1989). Investigación social teoría y praxis. Editorial Plaza y Valdez. México.

El trabajo de campo, buscó como objetivo poder conocer de primera mano, como es que las dependencias o áreas encargadas de operar el sistema de recolección de residuos sólidos, llevan a cabo su implementación, tomando como elementos de análisis, su estructura operativa, los recursos económicos con los que se cuenta, el personal ocupado, el número de población, entre otros, cabe recordar que se realizó el mismo sólo en los casos en que hubo oportunidad y disposición de las autoridades.

Dentro de los documentos oficiales que se revisaron se encuentran:

1. Diario oficial de la federación
2. Gaceta oficial del Distrito Federal
3. Cuentas públicas del Distrito Federal
4. Informes de gestión de la Dependencias encargadas de prestar el Servicio
5. Informes de Gestión de las Delegaciones Iztapalapa y Miguel Hidalgo

De igual forma se consultó la prensa, entendiendo a esta como uno de los mecanismos que permiten entender las diferentes tensiones y correlaciones de fuerzas al interior de la sociedad, evidenciando posiciones y discursos de los diferentes actores asociados al tema de los residuos sólidos en la ciudad. Aquí la revisión del periódico la Jornada y el Universal permitió entender cómo los medios de comunicación abordaron el tema de la aprobación de la Ley de Residuos Sólidos.

Los casos internacionales pretendían dar a conocer, de que manera se han implementado en otros países diversas acciones, para dar una salida o solución al tema de los residuos sólidos, y demostrar que no siempre se depende de la inventiva de los legisladores, tomando en cuenta a los diversos actores involucrados, o en otras, se realiza primero un estudio de la situación por la que se atraviesa en el país, para conocer sus limitaciones y de esta manera planear la estrategia a seguir antes que cualquier innovación legislativa. Recopilándose para

alcanzar los objetivos, los documentos que se tenían al alcance para los casos de Buenos Aires y de Chile. Así como para los casos mexicanos, los estudios realizados por la Universidad de Sonora y el libro publicado por el CIDE, sobre el premio de gobierno y gestión local de 2005.

En lo relacionado con el análisis de las delegaciones de Miguel Hidalgo e Iztapalapa se eligió hacer un estudio de caso, entendiendo este como una indagación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real (YIN:1981). Se decidió hacer un estudio de caso ya que, de acuerdo con este mismo autor, no implica el uso de un tipo particular de método, sino que se pueden hacer utilizando pruebas cualitativas o cuantitativas. Por ello, el estudio de caso "representa una estrategia de investigación que se asemeja a un experimento, una historia, o una simulación, que permite considerar estrategias alternativas de investigación y permite examinar fenómenos contemporáneos en su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre fenómeno y contexto no son claramente evidentes"³⁸. Así, la selección de los mejores instrumentos para realizar un estudio de esta categoría depende, de tres condiciones específicas, a saber: el tipo de cuestión de investigación, el control que se tenga sobre los eventos comportamentales reales y el foco en lo contemporáneo en oposición al fenómeno histórico.³⁹

Es de esta manera, que la elección de las Delegaciones Iztapalapa y Miguel Hidalgo, para realizar los estudios de caso, responde a diversos factores que desde mi punto de vista sirven para contrastar y ejemplificar los objetivos de la investigación.

Entre los elementos que fueron motivo de su elección, se encuentran que políticamente la primera es dirigida por un Delegado perteneciente al mismo grupo

³⁸ Yin Robert. 1983. Citado en Yin Robert K. Case study research. Design and methods. Sage publications. California. Edición Revisada. 1989. Pág. 23

³⁹ Yin Robert. 1983. Citado en Yin Robert K. Case study research. Design and methods. Sage publications. California. Edición Revisada. 1989. Pág. 23.

político de quien gobierna esta capital, y la segunda pertenece al grupo contrario, lo cual en un inicio haría pensar que la Delegación Iztapalapa se vería más beneficiada en cuanto a los recursos, por ser del mismo grupo o partido político que el Jefe de Gobierno.

Otro elemento, fue que las dimensiones territoriales son muy contrastantes, en el sentido en que el territorio que abarca la Delegación Iztapalapa es en promedio cuatro veces mayor al ocupado por la Delegación Miguel Hidalgo, lo que por ese lado haría pensar en el tercer elemento que es el presupuestal. Y en ese aspecto, los resultados podrán mostrarnos si los recursos asignados a las Delegaciones, atienden a los elementos antes señalados y más aún, si tomaron en cuenta el número de población a la cual debe atenderse o brindarse el servicio, y que puede ser un factor que relacione, recursos-población-territorio, para poder alcanzar los objetivos planteados, y de esta manera contrastar o conocer, que tipo de servicio se presta, sus recursos, personal operativo, método o forma de implementarlo y los resultados y acciones empleadas para cumplir con los objetivos que les han asignado los asambleístas con la creación de la Ley.

1. Diseño de una ley de residuos sólidos.

El presente apartado, analizará las cuatro iniciativas legislativas orientadas al manejo integral de los residuos sólidos en la Ciudad de México, presentadas por los cuatro principales grupos parlamentarios de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el año 2001. Para este análisis el apartado se estructura en cuatro secciones: la primera aborda la forma como cada una de las iniciativas concibe el problema público de los residuos sólidos; la segunda pretende dar cuenta del vínculo explícito entre las iniciativas presentadas y los datos técnicos que cualifican y cuantifican el problema de los residuos sólidos en la ciudad; la tercera sección, analiza la forma como cada una de las iniciativas distribuyen competencias y atribuciones hacia las diferentes autoridades y escalas de

gobierno de la ciudad; la última sección analiza si existen en las iniciativas algún tipo de distribución de recursos para el ejercicio de las atribuciones.

El propósito central de este análisis, es aportar los elementos necesarios para identificar las coincidencias, divergencias y elementos ausentes en torno al tema de referencia, así como de la percepción que se tiene en referencia al problema de los residuos sólidos y del conocimiento sobre capacidades técnicas y operativas de las autoridades encargadas de la prestación del servicio.

1.1. Sobre la percepción del problema

Identificar la percepción del problema público, que cada iniciativa legislativa maneja, es de tajo, una labor compleja, ya que en las diferentes argumentaciones -expuestas y en las consideraciones de cada documento- que pretenden dar cuenta de éste, se combinan frases grandilocuentes tanto para describirlo a sí mismo como para otorgarle ciertas cualificaciones a las posibles soluciones.

El Dip. Marcos Morales PRD⁴⁰, manifiesta en su proyecto, que el problema de la basura, y en particular de los residuos sólidos, constituye un enorme problema para la ciudad; y que el cuidar nuestro entorno ambiental es inaplazable, que con su Iniciativa, no sólo se pretende una solución parcial, sino establecer un instrumento de regulación integral del manejo de los residuos sólidos, el cual debe circunscribirse a todo el proceso desde el barrido y recolección, hasta la disposición final.

A su vez, **el Dip. Ricalde de Jager PVEM⁴¹**, argumenta que su Iniciativa contribuye a la protección al medio ambiente de la ciudad de México, estableciendo y coordinando la política de residuos sólidos, para asegurar su

⁴⁰ Fuente: Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio, México, D.F. a 30 de Abril de 2001.

⁴¹ Fuente: Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio, México, D.F. a 30 de Abril de 2001.

manejo sanitario y ambientalmente sustentable, observando los principios de minimización, prevención de riesgos ambientales, y de la protección de la salud y bienestar de la población, aplicando actividades, procesos y operaciones del manejo de los residuos, desde la generación hasta la disposición final.

A su vez, el **Dip. Víctor Hugo Gutiérrez PAN⁴²**, plantea que los residuos sólidos urbanos, proceden tanto de la actividad humana como de los animales domésticos, y que en las grandes ciudades como en la nuestra, constituyen un problema agudo cuando no existen leyes ni programas que permitan disminuir su cantidad.

Por último, en éste concepto o categoría, el **Dip. Gutiérrez de la Torre PRI⁴³**, expresa que a nivel mundial, la aceleración del proceso de urbanización y el incesante crecimiento de la industrialización han provocado la modificación en los patrones de consumo del hombre moderno.

Que el incremento de bienes disponibles, así como la generación de formas que promueven su consumo; han ocasionado un aumento en la cantidad de residuos que se generan, además de las modificaciones sustanciales en su constitución, han provocado que el proceso de degradación rápido y eficiente que realizaban innumerable cantidad de organismos presentes en el medio, se vea frenado o impedido por las nuevas estructuras químicas y físicas de los residuos.

Que las consecuencias, son más evidentes en los lugares destinados al depósito de los residuos, donde se profundiza la contaminación de los suelos, aire y agua, creándose las condiciones para la instalación de focos de enfermedades que pueden afectar a la población.

⁴² Fuente: Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio, México, D.F. a 27 de Diciembre de 2001.

⁴³ Fuente: Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio, México, D.F. a 20 de Diciembre de 2001.

Como se puede observar, las ideas expresadas por los legisladores, coinciden de manera general, toda vez que consideran a la basura o residuos sólidos como un problema para el medio ambiente y para la población, el cual debe atenderse.

Pero a su vez, también puede demostrar un conocimiento sobre el problema muy mínimo, o que simplemente son palabras o comentarios muy generalizados por su desconocimiento.

A continuación, mencionaré algunos datos técnicos, referente al problema que ocasiona la basura o residuos sólidos en la ciudad, para de esta manera comenzar a vislumbrar, el grado de conocimiento sobre la magnitud del mismo y de manejo del tema que cada uno tiene.

1.2. Vínculo con datos técnicos

El Dip. Marcos Morales, manifiesta en su Iniciativa, que en la ciudad de México se producen alrededor de 11,421 toneladas diarias, lo que en promedio da 1.33 kilogramos por persona.

Así mismo, menciona que el crecimiento de la zona metropolitana del Valle de México, ejerce presión, por la población flotante que viene del Estado de México hacia el DF, la cual oscila entre los 3 y 4 millones de personas. Y que de la basura que se genera, los materiales susceptibles de reciclamiento representan el 34%.

Por otro lado, el **Dip. Ricalde de Jager**, inicia su propuesta mencionando que en la ciudad hay 10 millones de habitantes, los cuales conviven en una superficie menor de tres mil quinientos kilómetros cuadrados, y de estos, 115 km² corresponden al área urbana.

De igual manera, estima que cada habitante desecha diariamente un promedio de 1.3 kilogramos de basura, lo que significa 13 mil toneladas diarias de residuos sólidos.

Menciona en su exposición, que los rellenos sanitarios de Bordo Poniente y de Santa Catarina, recibieron de septiembre de 1999 a agosto de 2000, 3 millones 953 mil 178 toneladas de residuos sólidos. Que de la recepción promedio de 10 mil 500 toneladas diarias de residuos sólidos registrada hasta 1999, se ha pasado a casi 13 mil toneladas diarias, en la cual se incluyen volúmenes recibidos de municipios del estado de México.

El Dip. Víctor Hugo Gutiérrez, menciona que la ausencia de programas que permitan disminuir la cantidad de residuos sólidos, ocasionan erogaciones sin control de acuerdo a un estudio sobre el manejo de residuos sólidos para la Ciudad de México, realizado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, (JICA) en el año de 1999, señala que se generan en promedio 11,000 toneladas diarias de basura y el costo por su manejo es cerca de 1,600 millones de pesos anuales.

El Dip. Gutiérrez de la Torre, expone inicialmente que, cada habitante de la Ciudad de México, genera un promedio de 1.2 kilogramos de desechos sólidos al día.

Que el manejo de los desechos, le cuesta a la ciudadanía 1,500 millones de pesos al año. Información que obtuvo con datos proporcionados por la Dirección General de Servicios Urbanos del Distrito Federal.

Argumenta, que en la capital se producen anualmente un promedio de 4 millones 168 mil toneladas de residuos sólidos, equivalentes a 11 mil 420 toneladas por día aproximadamente. Y que el sistema de recolección, abarca 17 mil kilómetros de calles de la ciudad de México, de los cuales se recogen los residuos sólidos que

son entregados a 2 mil camiones recolectores, que trasladan los residuos a 13 estaciones de transferencia, donde 236 camiones las desplazan a tres plantas de selección.

Por otro lado, nos dice que de los 2011 camiones recolectores con los que cuenta el Gobierno del Distrito Federal, sólo 1434, o sea el 71 %, está en condiciones de realizar los recorridos, y que el sistema adolece de una organización adecuada, que es controlado por la economía informal, los residuos son comercializados y tratados sin ninguna regulación ni mucho menos supervisión en materia de salud o ecología.

Que de las toneladas producidas anualmente, sólo se aprovecha el 18%, y el resto tiene entre otros como destino, los tiraderos, depositados o arrojados en las calles, a la red de drenaje, en depósitos clandestinos y en los recorridos.

Como puede observarse, de los datos o información con la que cada diputado proponente se conduce, varía y eso nos muestra el grado de conocimiento o no, respecto del tema o del grado de especialización así como del acceso a la información para poder elaborar o presentar alternativas viables de solución a un problema específico.

Algunos legisladores (del PAN y del PRD), mencionan datos muy generales, otros (del PVEM y del PRI), son más específicos en los elementos que toman para la justificación de su propuesta.

Algunos legisladores, ven el problema exclusivamente como aquel que se expresa en la ciudad, dejando aún lado la operación y capacidad político institucional de las delegaciones. Sin embargo, el único que hace mención sobre la capacidad operativa, es el Diputado del PRI, al mencionar datos que si no son profundos, por lo menos brindan una guía sobre la capacidad de respuesta de las autoridades.

A continuación, expondré en un cuadro comparativo, para apreciar cómo los legisladores proponen distribuir competencias a las diferentes autoridades y escalas de gobierno en materia de recolección de residuos sólidos, en las cuales se intentará ver cuál será el nivel de responsabilidad de cada una y quién realiza que actividad y cual es o no el grado de coincidencia de cada Iniciativa.

1.3. Distribución de competencias

Otro ítem analizado en cada una de las iniciativas propuestas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es la distribución de atribuciones entre las diferentes autoridades que conforman el gobierno (distrital-delegacional) del Distrito Federal.

Cuadro 4. Atribuciones propuestas en materia del servicio de limpia o residuos sólidos.

	Dip. Marcos Morales PRD	Dip. Ricardo de Jager PVEM	Dip. Víctor Hugo Gutiérrez PAN	Dip. Gutiérrez de la Torre PRI
Jefe de Gobierno	Organizar, celebrar convenios, realizar investigaciones.	Formular la política, aplicar los instrumentos para la atención de asuntos que se generen entre dos o más demarcaciones territoriales, regular su manejo, expedir las normas ambientales (reducción, manejo, tratamiento, reuso y disposición final de residuos), autorizar los permisos de traslado, inspección y vigilancia de las disposiciones de la ley; diseñar, construir y operar bajo el régimen de concesión, estaciones de separación, de transferencia y sitios de disposición final,	<i>Corresponde al Gobierno del Distrito Federal, a través de las Secretarías de Medio Ambiente y de Obras y Servicios, en coordinación con las Delegaciones:</i> Elaborar e implementar el proceso de gestión de residuos sólidos, promover la participación de la población, de las demarcaciones territoriales, diseñar, operar y construir	Normar la prestación de los servicios públicos, realizar programas para la realización del servicio de limpia, vigilar e inspeccionar el cumplimiento de lo que disponga la presente ley, el establecer los instrumentos necesarios para la recolección, manejo y tratamiento de los residuos.

		vigilar las normas oficiales, celebrar convenios con la federación y las entidades federativas, promover la participación de la sociedad, formulación, ejecución y evaluación del programa general.	estaciones de transferencia, aplicar las normas técnicas en materia ecológica.	
Secretaría de Medio Ambiente	Aplicar la ley, supervisar las actividades, establecer con la Secretaría de Obras, los sitios de disposición final, definir los sistemas adecuados de reciclamiento y tratamiento, acciones para la restauración y protección del equilibrio ecológico, aplicar sanciones	Sin obligaciones.	Incluidas en el texto de arriba.	Vigilar la aplicación de la ley del medio ambiente y la presente ley en el servicio de recolección de residuos, en coordinación con la Secretaría de Obras y Servicios, la facultad para señalar los lugares que deberán ser utilizados para almacenar los residuos, y su disposición final, así como proponer las acciones para el reciclamiento.
	Dip. Marcos Morales PRD	Dip. Ricardo de Jager PVEM	Dip. Víctor Hugo Gutiérrez PAN	Dip. Gutiérrez de la Torre PRI
Secretaría de Obras y Servicios	Planear, organizar, normar y controlar la prestación del servicio de limpia, el de residuos, Emitir dictámenes sobre la prestación del servicio de limpia, vigilar y evaluar la contratación, ejecución de las obras públicas y servicios, tendientes a la satisfacción del a prestación del servicios del impía	Sin obligaciones.	Incluidas en el texto de arriba.	Planear, dirigir, organizar, prestar, vigilar, operar con los elementos técnicos, recursos y personal, el servicio de limpia y recolección de residuos, así como la plantación, ejecución, y organización de su transferencia y de las plantas de selección y los lugares que sean indicados para la disposición final. Crear las condiciones técnicas de ejecución, realizar los estudios necesarios, convocatoria para el servicio de limpia por medio de licitaciones, autorizar la recolección de residuos por empresas
Delegaciones	Administrar los recursos humanos y materiales, prestar el servicio de limpia, instalar papeleras,	Formular, conducir y evaluar la política, aplicación de los instrumentos, de las disposiciones	Incluidas en el texto de arriba.	Administrar los recursos humanos y materiales para cumplir con el servicio de limpia, cumplir y hacer cumplir las

	contenedores, depósitos metálicos para facilitar el depósito y recolección, concertar con la Secretaría de Obras, programas a la población para un manejo adecuado de los residuos, Nombrar al personal necesario y proporcionar los elementos útiles, su transporte, promoviendo la reutilización y aprovechamiento.	jurídicas, prestar el servicio de limpia, instalar contenedores de residuos, depósitos metálicos, nombrar al personal necesario y proporcionar los elementos útiles, recolección, transporte a estaciones de transferencia, organización administrativa del servicio público, atender las quejas, atender las quejas, aplicar las sanciones, formular y conducir la política delegacional		disposiciones e imponer las sanciones que correspondan, llevar a cabo la recolección, transporte de los residuos, con los equipos necesarios para la protección ecológica, proveer el equipo necesario a los trabajadores de limpia para el barrido, recolección y transportación de los residuos, instalar y preservar en buen estado los contenedores y depósitos de basura, crear los programas para impulsar la cultura de reciclado, reúso y preservación ecológica.
--	--	--	--	--

En el cuadro anterior, podemos apreciar como los legisladores delegan en menor o mayor grado atribuciones u obligaciones a las autoridades y niveles de gobierno en materia de residuos sólidos.

Se puede observar que el diputado del PRD, delega atribuciones en menor grado al Jefe de Gobierno, que a diferencia del diputado del PVEM, establece una cantidad mayor de obligaciones, al Jefe de Gobierno, debiendo tomar en cuenta, que es meramente el responsable de la Administración Pública local y traslapando posiblemente áreas de competencia, que en un momento dado podrían interpretarse como excesivas, y dejando fuera en las obligaciones a las Dependencias del Medio Ambiente y de Obras y Servicios Públicos, por otro lado, se puede apreciar una distribución de competencias más equilibrada o intermedia que ha sido propuesta por el diputado del PRI.

Para el caso de la distribución de competencias a la Secretaría de Medio Ambiente, se puede apreciar una coincidencia mayor entre las propuestas de los diputados del PRD y del PRI, así como un nulo interés o asignación de las mismas de parte de los diputados de los partidos del PAN y PVEM.

En el caso de la Secretaría de Obras y Servicios, se aprecia nuevamente que los diputados del PVEM y del PAN, no consideran o establecen atribuciones específicas, y que la propuesta del diputado del PRD, establece algunas aunque sólo se limita a evaluación del servicio, así como la planeación y otras actividades solo en materia de prestación y que el diputado del PRI, además de las coincidencias de las delegadas o consideradas por el PRD, establece otras adicionales para garantizar que sea esta misma Secretaría, quien se encargue del manejo y organización de los sitios de transferencia, y disposición final, así como su funcionamiento.

En cuanto a las obligaciones en materia de prestación del servicio de limpia o recolección de residuos sólidos, existe una coincidencia mayor cuando observamos los objetivos o propuestas de los diputados del PRD, PVEM y PRI, y que el grupo del PAN, no considera o no simplemente su desconocimiento del tema, se hace notar aún más, al no establecer obligación a las delegaciones.

Es así, que adicionalmente puedo concluir de los cuadros anteriores, que el grupo del PAN, en la Asamblea, no tenía ningún interés en buscar solución alguna al problema, toda vez que como puede apreciarse, no establece las obligaciones a los cuatro actores involucrados y lo que hace es de manera genérica y sin mayor descripción o interés por los mismos o al menos eso indica, o se observa desde el primer recuadro.

Por último, abordaré el aspecto relacionado con la distribución de recursos, que aunque no se mencionan son igual de importantes que los elementos anteriores, en virtud de que con este dato, podremos conocer si se tienen considerados o no los recursos que se necesitarán para poner en marcha la política de residuos sólidos.

1.4. La distribución de recursos

Las diversas Iniciativas, presentadas por los Dip. Marcos Morales, por el Dip. Ricalde de Jager, por el Dip. Gutiérrez de la Torre y por el Dip. Víctor Hugo Gutiérrez, no establecen en su articulado, si habrá algún mecanismo en específico para asignar los recursos necesarios a las diversas áreas encargadas de prestar el servicio de recolección de residuos sólidos, como una manera de garantizar que se pueda cumplir con los objetivos de las propuestas presentadas a la Asamblea Legislativa.

Aunque se establece la participación del sector privado en el proceso de recolección, no se especifican los mecanismos de distribución de recursos en ningún sentido, lo cual deja en duda o en una incertidumbre cuales serán los criterios para su asignación y brindar una buena prestación del servicio.

La capacidad operativa de la organización, asociada a los recursos ante problemas más grandes, no se encuentra relacionada con la asignación de recursos. Aunque una ley no puede ser muy específica, si debe dejarse antecedente de la distribución de recursos, que ayude a la solución de la problemática.

En conclusión, puedo decir que, en un inicio los diputados proponentes tienen una misma visión general de problema, y que de ahí se justifica la presentación de las iniciativas de referencia, por otro lado, en los aspectos técnicos, se puede apreciar el grado de conocimiento o no de los elementos que originan el problema, los cuales varían, ya sea porque cuentan con la información de primera mano o porque son personas que tienen experiencia en la materia.

Es así, que al pasar al apartado de la distribución de funciones, se puede observar que aquellas tareas consideradas como administrativas han sido delegadas al Jefe de Gobierno y en su mayoría a la Secretaría del Medio Ambiente, recayendo en

menor grado la responsabilidad en la Secretaría de Obras y Servicios Públicos y con mayor impacto en las Demarcaciones Territoriales (Delegaciones), toda vez que son ellas, quienes tendrán entre sus obligaciones la implementación de la política, desde un nivel base y que los recursos que les son asignados, no se encuentran estipulados en los proyectos o por lo menos mencionados para tener parámetros sobre el nivel de cumplimiento que podría demandarse o esperarse.

Aún así, hay que mencionar que el Dip. Víctor Hugo, parece haber presentado una Iniciativa referente al tema, pero sólo por no dejar que su grupo parlamentario se quedara atrás en un tema tan relevante, por el cual como puede apreciarse, desconoce del tema, delega las facultades u obligaciones de manera general, en cuanto a datos técnicos no mencionada o establece elementos contundentes como los demás y menos aún en la distribución de los recursos.

A continuación, y siguiendo la exploración a las iniciativas presentadas, tomaré como referencia, los criterios generales para evaluar la legislación, que emitió la OCDE, en 1995⁴⁴, para realizar una revisión mediante un cuadro sinóptico, acerca del contenido de las iniciativas legislativas que fueron presentadas en la Asamblea Legislativa, en su búsqueda por resolver el problema de los residuos sólidos.

El objetivo, se basa en poder identificar si las propuestas de creación de un marco regulatorio, contenían los elementos considerados por la OCDE, para poder entender si el producto final podría tener éxito o simplemente sería una legislación que nacería sin poder aplicarse.

	Dip. Marcos Morales PRD	Dip. Ricalde de Jager PVEM	Dip. Víctor Gutiérrez PAN	Dip. Gutiérrez de la Torre PRI
Definición correcta del problema.	No	no	no	No

⁴⁴ Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), marzo de 1995, página electrónica:
<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&InstrumentPID=124&Lang=en&Book=False>

Justificación de la acción estatal.	no	no	no	No
Justificación de la regulación particular.	no	no	si	No
Sustento legal de la regulación.	si	si	si	Si
Determinación del ámbito estatal apropiado.	A medias	A medias	no	Si
Comparación de costos y beneficios.	no	no	no	No
La distribución de costos en la sociedad debe ser transparente.	no	no	no	No
Claridad, accesibilidad.	si	si	si	Si
Consultas.	No hay registro	No hay registro	No hay registro	No hay registro
Explicación de cómo se conseguirá el cumplimiento de las disposiciones.	no	no	no	No

Del contenido en el cuadro anterior, puedo establecer, que si las inventivas o iniciativas legislativas para atender un problema público, carecen o no del tipo de elementos arriba señalados, el éxito o fracaso de la misma será evidente.

Derivado de lo anterior, a continuación describiré con los mismos elementos, sí el dictamen que fue aprobado por la Asamblea Legislativa, y posteriormente decretado por el Jefe de Gobierno, resolvía la problemática o contenía los elementos mínimos que pudieran hacer viable la aplicación o éxito de la Ley.

Definición correcta del problema

En cuanto a este rubro, debemos recordar que una política pública eficiente y que resuelve un problema denominado como tal, contiene desde su inicio una definición clara del problema observado o percibido, toda vez que en la medida en que se conozca más acerca de este asunto a tratar, y se deje bien establecida su

definición, ésta nos dará la pauta para señalarnos cuál será la actividad a desarrollar para resolver el problema.

Justificación de la acción estatal

La acción estatal, para atender el problema de los residuos sólidos, no se encuentra justificada o desarrollada del por qué debe llevarse a cabo por el Gobierno local, lo cual podría ocasionar cuestionamientos acerca de si se puede considerar la intervención y no del sector privado.

Justificación de la regulación particular

El dictamen en comento, el cual reúne y analiza las cuatro iniciativas planteadas por los Asambleístas, no considera o menciona, alternativas de acción, ya sean estas regulatorias o no, tampoco se mencionan los costos o riesgos, así como los beneficios, ni los requisitos administrativos. Lo cual, complica aún más la implementación de la política regulatoria que se pretendía resolviera un problema.

Sustento legal de la regulación

Para éste apartado, la reglamentación o dictamen que se aprobó y que se decretó posteriormente, se establece como una Ley, como un pretexto o no de atender lo establecido por la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, derogando a su vez, el reglamento que anteriormente establecía o abordaba el tema de la recolección de basura,

Determinación del ámbito estatal apropiado

En cuanto, a la justificación sobre el nivel de gobierno que debe llevar a cabo que actividad en su implementación, así como en los casos de monitoreo o evaluación, no se han establecido en el marco legal o Ley que se creó, y simplemente se

estipula o describen las funciones que serán realizadas por las dependencias o actores involucrados, pero no se justifica el por qué.

Comparación de costos y beneficios

El dictamen aprobado por los asambleístas, no considera un análisis detallado o por lo menos a groso modo, de los costos que implicaría la creación de la Ley de Residuos Sólidos, ni de los beneficios que se obtendrían con ésta nueva política, sólo se menciona que se obtendrían menores residuos para los sitios de disposición final.

De lo anterior, puedo establecer que posterior al estudio del dictamen de referencia, tampoco se consideran los costos que implicaría esta nueva reglamentación, para los diversos actores involucrados, ni de los beneficios que estos obtendrían.

La distribución de costos en la sociedad debe ser transparente

No se describen costos a la sociedad por la aplicación de la norma, sólo para aquellos negocios o productores en grandes cantidades de residuos sólidos, los cuales tendrán que pagar un determinado precio por la recolección del mismo, y la sociedad en general obtiene un beneficio al haber una menor saturación de los sitios de disposición final, si es que la Ley se aplica adecuadamente.

Claridad, accesibilidad

En cuanto a la accesibilidad que tiene la norma, puedo mencionar que ésta se encuentra disponible en la página del Gobierno del Distrito Federal, sin mayores problemas y puede ser consultada, la norma puede llegar a ser poco clara para algunas personas que no conozcan del tema, toda vez que en algunos apartados se pueden confundir con el uso de algunas palabras, o de las acciones que tienen

que llevar a cabo, así como no queda establecido o claro, como se comenzará con la operación o aplicación de la ley por parte de las demarcaciones.

Consultas

En cuanto a la consulta a los diversos actores involucrados en el tema, cabe mencionar que en el dictamen aprobado por lo Asamblea Legislativa, se hace referencia a que se llevaron a cabo reuniones y consultas con los interesados en el tema, pero en el momento de buscar más allá en cuanto a cuales fueron los logros o alcances de las mismas, no se encontró detalle alguno y todo queda sólo en una simple mención sin ningún documento que dé sustento.

Explicación de cómo se conseguirá el cumplimiento de las disposiciones

En éste apartado, no existe un parámetro determinado que ayude a establecer que el marco legal ha sido exitoso o que se están cumpliendo con los objetivos, así mismo, no quedan establecidos incentivos para los actores relevantes en la aplicación de la norma, simplemente se les establecen nuevas cargas o actividades, sin garantizar que se llevará a cabo su aplicación, dejando todo en manos de lo establecido por la Ley.

Como puede observarse, después de realizar la revisión de las características o elementos que contiene el dictamen, podemos deducir que ante la falta de la mayoría de estos, la innovación legislativa, estaba aprobando la creación de una Ley, que no podría ser aplicada o que ésta sería muy complicada, poniendo en duda su éxito al momento de su implementación.

2. Discusión y Dictamen

A continuación, expondré algunos de los argumentos que considero importantes para el análisis de discusión del proyecto de ley que se estaba elaborando y que

fueron expresados por diversos actores o por lo menos por aquellos que así lo manifestaron en los medios impresos (periódicos), referente a su postura sobre las iniciativas presentadas y al proyecto de dictamen que sería sometido a votación en la Asamblea Legislativa, dentro de aquellos que manifestaron este interés estuvieron, los mismos asambleístas proponentes de las iniciativas, el Sindicato de trabajadores de limpia del Gobierno del Distrito Federal, un investigador de la UNAM y empleados del propio gobierno.

2.1. Diputados

En el periodo comprendido de octubre a diciembre de 2001, las siguientes son algunas posturas o expresiones que se manifestaron de parte de algunos de los interesados.

Las fracciones parlamentarias de PRI y PRD en la Asamblea Legislativa se oponen a cobrar por el servicio de recolección de basura, pues temen perder votos durante el proceso electoral del año próximo.

Así lo denunció Arnold Ricalde de Jager, presidente de la Comisión de Medio Ambiente de la ALDF, quien consideró que la irresponsabilidad de los diputados impedirá que se cuente con recursos suficientes para mejorar el servicio de limpia de la ciudad de México.

En su oportunidad, Marcos Morales, presidente de la Comisión de Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios, advirtió que su partido no aprobará ninguna privatización del servicio de limpia, aunque se escucha la opinión de los trabajadores del área de recolección y limpia.

Víctor Hugo Gutiérrez Yáñez, del PAN, consideró que es necesario aprobar la citada ley ya que sólo faltan cuatro años para que los tiraderos del Distrito Federal se saturen.

El presidente de la Comisión de Medio Ambiente, acusó al PRD de buscar pretextos para no fomentar entre los capitalinos la cultura de la separación de basura a pesar de que se trata de un lineamiento internacional que permite la sustentabilidad de las grandes capitales mundiales.

Diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), obstruyen la discusión sobre la Ley de Residuos Sólidos programada para esta semana, denunció Arnold Ricalde de Jager, presidente de la Comisión de Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ricalde indicó que las instancias involucradas en el tema, por parte del gobierno capitalino, aprobaron el proyecto y la separación de basura desde los domicilios, lo cual han rechazado algunos diputados perredistas, entre ellos Marcos Morales Torres⁴⁵.

Aunque la separación de basura orgánica e inorgánica será obligatoria para los capitalinos a partir del año próximo, para echar a andar la disposición hará falta que los 2 mil camiones recolectores con que cuenta la ciudad sean reconvertidos, lo que significará un gasto cercano a los 3 mil millones de pesos.

Así lo advirtió Marcos Morales Torres, presidente de la Comisión de Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos, quien dijo que la conversión de cada camión costará entre un millón 200 mil o un millón 300 mil pesos, por lo que en términos reales la disposición entrará en vigor hasta el 2004.

Otro tema polémico dentro de la ley corresponde a la incineración de residuos sólidos.

⁴⁵ Los resultados de esta encuesta, cuya copia posee EL UNIVERSAL, señala que 55.4 por ciento de los entrevistados está "muy de acuerdo" con que se separen los desperdicios antes de que el Servicio de Limpia los recoja; 22.2 por ciento se manifestó "algo de acuerdo", lo cual arroja un resultado de 77.6 por ciento de personas a favor.

Ecologistas de diversos organismos no gubernamentales se oponen a que en el Distrito Federal se apruebe la quema de basura, porque genera altas concentraciones de cancerígenos. A su vez el Dip. Arnold Ricalde de Jager expresó que Diputados de la Comisión de Preservación Ecológica, cabildean la nueva Ley sobre Desechos Sólidos, esto para permitir que unas delegaciones concesionen a particulares su servicio de limpia y otras lo realicen con sus propios trabajadores.

Reveló que los diputados acuerdan un sistema mixto, *“para no casarnos a la fuerza con una forma; pensamos que sería posible concesionar el servicio a unas delegaciones y en otras permitir que alguna empresa realice composta”*.

Además sostuvo, que presionarán para que se construyan incineradores ecológicos, lo cual, en su opinión buscaría eliminar el problema de dónde poner basura.

Por su parte el Dip. Cuauhtémoc Gutiérrez (PRI) mencionaba que el servicio de limpia sólo debía ser privatizado en las delegaciones con mayor capacidad económica; asimismo sostuvo que 60 por ciento del proceso de recolección, traslado y disposición de los desechos, está ya en manos de la iniciativa privada.

Además agregó a su declaración, que todos los tráileres son concesionados, el gobierno los arrienda a particulares; la maquinaria existente en Santa Catarina y el Bordo de Xochiaca para la manutención de los rellenos sanitarios también pertenece a particulares; incluso las empresas que se contratan dentro de los rellenos son grupos privados.

2.2. Gobierno del Distrito Federal

El gobierno de la ciudad de México realiza su propia iniciativa de Ley de Residuos Sólidos para el Distrito Federal, con el objetivo de contrarrestar la que preparan diputados de la Asamblea Legislativa, cuya intención argumenta es privatizar el servicio.

El Gobierno del Distrito Federal pone como ejemplo, **Gasca Álvarez** indicó en su momento, que los rellenos sanitarios reciben todo tipo de desechos sólidos y que si en la ley se establece que sólo podrán recibirse materiales reciclables, eso significaría que la ciudadanía tendría que separar su basura y entregarla así a los camiones repartidores.

Manifiesta que la propuesta gubernamental consiste en ir adecuando la realidad mediante reglamentos y costumbres entre la gente, para después crear la ley de desechos sólidos.

De esta manera, comenta que Acción Nacional le apuesta a que la recolección de basura pueda ser pagada por empresarios, a fin de eficientar el servicio. Y que no excluye el control del gobierno en el manejo de residuos, pero lo limita a fijar un precio específico para cada material de desecho, que estaría clasificado en el Código Financiero.

Por otro lado, comenta que la iniciativa del PRI ha sido básicamente preparada por Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre (PRI), la del PRD por Édgar Torres Baltazar y la del PVEM por Arnold Ricalde de Jager.

César Buenrostro,
Secretario de Obras del gobierno capitalino

Aseguró para los medios impresos, que en la ciudad de México, no habrá privatización del servicio de limpia, explicó que, como hasta ahora, continuará el

esquema de contratistas en cada una de las etapas del servicio, pero éste no será concesionado a empresarios. Además reveló que el gobierno de la ciudad ha recibido ofertas de particulares establecidos en municipios cercanos al Distrito Federal a fin de crear un nuevo relleno sanitario en sus propiedades.

No obstante, propuso tres salidas para evitar que el Distrito Federal se sature de basura: ampliar la capacidad del Bordo Poniente, con la sobreelevación de ocho a 12 metros su capacidad vertical; aceptar alguna de las ofertas, establecer otro tiradero en un municipio cercano, o bien construir un incinerador que genere energía eléctrica en Texcoco.

En relación con la negativa del gobierno de que se privatice el servicio, Juan Gómez, secretario de la Sección 1 del sindicato del gobierno capitalino, dijo que estaría dispuesto a realizar una huelga general si el servicio se privatiza.

Por otro lado, Francisco González, Director General de Servicios Urbanos, hizo notar la gran cantidad de anomalías que cometen los trabajadores de limpia. Preciso que los camiones son propiedad del Gobierno capitalino, pero ellos los utilizan como si fueran propios y realizan menos recorridos de los que les corresponden.

Claudia Sheinbaum
Secretaria de Medio Ambiente

Argumentaba que privatizar el manejo de desechos sólidos, significaría que sólo algunos pudieran pagar este servicio y la mayoría quedarían excluidos, lo cual no puede permitir el gobierno de la ciudad.

Advirtió que, cualquier propuesta para crear otro relleno sanitario en el Distrito Federal o en la zona límite con el Estado de México, significaría una evaluación del impacto ambiental, por lo cual dijo que crear otro relleno en el cráter del volcán

“la Caldera”, como pretenden diputados de la ALDF, debe ser aprobado por la administración de Andrés Manuel López Obrador o llegarse a un acuerdo con el Estado de México.

2.3. Académicos

Héctor Castillo Berthier

Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México

Comenta en entrevista realizada, en ese periodo, que en las tres plantas seleccionadoras, laboran alrededor de mil pepenadores, quienes están agrupados en dos grupos comandados por Guillermina de la Torre y Pablo Téllez, respectivamente.

Que mediante los líderes, los pepenadores obtienen beneficios sociales como vivienda, salud y servicios básicos, pero también son utilizados y manipulados políticamente.

Propuso como una solución a largo plazo, la creación de una empresa cooperativa, con la supervisión del gobierno, que eduque y sienta las bases de una lógica ambiental, ecológica y humana, en virtud de que los tiraderos a cielo abierto tienen que desaparecer, aunque la construcción de rellenos sanitarios sea costosa y tengan una vida útil de sólo 25 años, pero es una solución a corto plazo.

Por otro lado, en el periodo comprendido de enero a diciembre de 2002, esto fue parte de las declaraciones que se hicieron respecto a las iniciativas y proyecto de dictamen que se estaba elaborando.

2.4. Sindicato de trabajadores del Gobierno del DF

La dirigencia de la sección 1 del Sindicato de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, hizo un llamado a los legisladores locales para que no prohíban a sus agremiados hacer una selección previa de los desechos que tira la gente, antes de que los lleven a una planta de selección o una de disposición final. Indicó, no se nos debe coartar la libertad de escoger si eso no interfiere en la efectividad de nuestra labor.

"A decir de algunos integrantes de la Comisión de Preservación del Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa, sólo la propuesta hecha por el priísta Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, dirigente de la Unión de Pepenadores del DF, Rafael Gutiérrez Moreno, A.C., incluye tales restricciones".

Por otro lado, manifestó que los trabajadores de Limpia del gobierno capitalino están de acuerdo en vender el producto de la prepepena a las tres uniones de pepenadores que controlan los residuos sólidos que se generan en la ciudad de México y su zona conurbada.

En voz del dirigente de la sección uno del sindicato del gobierno capitalino, Juan Gómez López, el gremio aceptó la propuesta del diputado Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, vocal de la Unión de Pepenadores "Rafael Gutiérrez Moreno", en el sentido de permitirles hacer acopio de los residuos útiles que recolecten durante su trayecto, a condición de venderlos a los pepenadores.

Juan Gómez precisó, que sería necesario fijar un precio de garantía para cada material, sin necesidad de plasmarlo en la Ley de Residuos Sólidos que consensan diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El legislador explicó que ese punto era uno de los que "atoraba" la Ley de Residuos Sólidos, que se ventilará en el próximo periodo de sesiones de septiembre.

Durante este mismo periodo se hizo evidente que grupos de trabajadores de la Sección Uno del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno capitalino han realizado diversos actos públicos para repudiar la privatización del servicio de limpia. Asimismo los dirigentes de tres gremios de pepenadores hicieron lo propio durante una reunión con las comisiones unidas de Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos, que encabeza el perredista Marcos Morales Torres, y de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica, que dirige Arnold Ricalde.

Por otro lado, Guillermina de la Torre, dirigente de la Unión de Pepenadores Rafael Gutiérrez Moreno, uno de los más influyentes del gremio, hizo notar que la actividad de recolectores y seleccionadores de residuos sólidos genera cuando menos 5 mil empleos directos y otros tantos indirectos, lo que se traduce en la manutención de al menos 20 mil familias. Siendo estas cuestiones partidistas las que Arnold Ricalde argumentó como razones para detener la Ley de Residuos Sólidos: el PRI azuza a los dirigentes de pepenadores (uno de sus sectores duros de votantes) para que ejerzan presión contra la ley y les hacen creer que se pretende privatizar el servicio para dejarlos sin empleo.

Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, dirigente de la Unión de Pepenadores *Rafael Gutiérrez Moreno* una de las principales asociaciones relacionadas con la selección y transferencia de residuos sólidos en el Distrito Federal, expresó que concesionar el servicio de limpia a la iniciativa privada, significaría duplicar su costo al gobierno capitalino.

Gutiérrez de la Torre recordó que 60 por ciento del proceso de recolección, traslado y disposición de los desechos está ya en manos de la iniciativa privada.

"Todos los tráileres son concesionados, el gobierno los arrienda a particulares; la maquinaria existente en Santa Catarina y el bordo de Xochiaca, para la manutención de los rellenos sanitarios, también pertenece a particulares; incluso

las empresas que se contratan dentro de los rellenos son de grupos privados", recordó.

Hasta ahora, la posición asumida por el gobierno capitalino, en voz de la Secretaria del Medio Ambiente, Claudia Sheinbaum, y del Director General de Servicios Urbanos, Francisco González, es que concesionar el servicio significaría que las autoridades perdieran la rectoría de un área estratégica, o que sólo algunos pudieran pagar y la mayoría quedarán excluidos.

2.5. Medios de comunicación

Los medios de comunicación publicaban, que con el proyecto de ley, sería el Fin a concesiones sindicales, ya que plantea que todo el personal que labora en el servicio de recolección y limpia tendrá que estar debidamente acreditado.

Con ello, los diputados pretenden acabar con la figura de "voluntarios" o "meritorios", que pasan años antes de ser aceptados por el Sindicato de Trabajadores del Gobierno capitalino.

Asimismo manifestaron que las autoridades deberán promover la creación de mercados de subproductos, con la participación de los consumidores en el avalúo de materiales y subproductos generados. Quedando de ese modo, prohibida la "pepena" en los camiones recolectores de basura, los sitios de disposición final y sus alrededores.

En este punto, diputados del PRI manifestaron su desacuerdo porque consideran que "se lesionan los derechos laborales de los trabajadores del servicio de Limpia".

Alicia Téllez indicó que su partido avala privatizar todo el servicio, pero sin tocar la "pepena" porque afecta los ingresos de miles de trabajadores sindicalizados, lo que lesionaría también a sus familias.

El punto de mayor relevancia para el diputado Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, del PRI, es impedir que se realice la llamada "prepepena" o recolección en los camiones recolectores.

En tanto, Acción Nacional promueve la privatización total del servicio, incluida la recolección domiciliaria.

Los diputados de la Asamblea Legislativa, no tomaron en cuenta a los trabajadores de limpia al realizar su predictámen sobre la Ley de Residuos Sólidos, establece un documento enviado por Juan Gómez, Secretario de la Sección uno del Sindicato de Trabajadores del Gobierno capitalino a las comisiones que redactaron el texto.

Es así que los trabajadores de limpia manifestaron en su momento: "estamos comprometidos con la sociedad y su gobierno para realizar un trabajo eficiente indica el texto pero entendemos que no somos la única solución, requerimos del apoyo y la vinculación de las autoridades".

En entrevista, el dirigente reveló que desde 1989 el gobierno de la ciudad no concede ni una sola plaza para los trabajadores de limpia. Eso a pesar de que en la última década la ciudad ha reportado un importante crecimiento demográfico y la construcción de numerosas unidades habitacionales.

"El crecimiento demográfico, con la consecuente ampliación de la infraestructura urbana, ha incrementado la demanda de los servicios fundamentales como el alumbrado público, el drenaje, agua y de manera fundamental el servicio de recolección y desplazamiento de basura".

Para el 19 de diciembre de 2002, se aprobó en la Asamblea Legislativa, el dictamen que crea la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, la cual fue aprobada por unanimidad, enviándola al Jefe de Gobierno para su promulgación o emisión de comentarios, y que en esta reglamentación, se incluyen nuevas reglas para el servicio de limpia de la ciudad. Y que obligará a los capitalinos a separar la basura orgánica de la inorgánica para que pueda ser recolectada de manera regular.

La disposición tiene como objetivo facilitar el aprovechamiento, tratamiento y disposición final, así como incrementar la vida útil del relleno sanitario Bordo Poniente.

Con la aprobación de esta ley, se elimina el Reglamento para el Servicio Público de Limpias de 1989 y se da un plazo de 180 días para que la secretaría de obras elabore el registro de negocios y servicios relacionados con la recolección, manejo, tratamiento, reutilización y reciclaje de los residuos sólidos de la ciudad.

3. Discusión y votación.

Posturas en la presentación del dictamen

El dictamen, fue fundamentado por el **Dip. Arnold Ricalde de Jager**, a nombre de las comisiones unidas de Preservación de Medio Ambiente y Protección Ecológica y de Uso de Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos.

Expuso que de las iniciativas presentadas, se coincide en que el problema de los residuos sólidos en la Ciudad de México constituye un enorme problema, al generarse alrededor de 11,500 toneladas diarias.

Destaca que las comisiones dictaminadoras, llevaron a cabo diversos foros y reuniones con los sectores gubernamental, privado, sindical y social de tal manera que el resultado de esas actividades, derivó en la aprobación del dictamen que se somete a votación, en el cual se ha evitado afectaciones a los miles de trabajadores encargados del manejo de la basura en nuestra ciudad.

Por otro lado, se inscribieron como oradores para razonar su voto, los diputados Alicia Téllez, Marcos Morales, Víctor Hugo Gutiérrez, Cuauhtémoc Gutiérrez y Jacqueline Argüelles.

Diputada Alicia Téllez, comenta que en el ámbito de las políticas ambientales, es imperiosa la participación gubernamental, de ahí que la reglamentación en el manejo de los residuos sólidos, su vigilancia y promoción de la participación social sean los elementos para conformar una nueva actitud para que el desarrollo económico del presente no comprometa el futuro de las generaciones siguientes.

Que en el fomento a la cultura del respeto al medio ambiente, destaca la necesidad de crear un ordenamiento que considere mecanismos eficientes en el manejo de los residuos sólidos, así como en concientizar a la población sobre la modificación de los hábitos de tratamiento a lo que antes le denominábamos basura.

Comparte la idea de que se deben aplicar medidas más imaginativas para el tratamiento de los residuos sólidos, en virtud que el espacio físico destinado para su depósito se ha agotado y que cada día crece la amenaza de ser invadidos por los residuos sólidos.

Diputado Marcos Morales, manifiesta que el cuidar nuestro entorno ambiental es inaplazable, por lo cual es dictamen que se discute, establece un instrumento de regulación integral del manejo de los residuos sólidos, que en razón de su variedad no debe circunscribirse sólo a la práctica recolectora, sino a todo el

proceso, desde el barrido, recolección, hasta la disposición final, lo que implica que tanto la sociedad como el gobierno, deben asumir con responsabilidad sus deberes en el proceso que implica el tratamiento el tratamiento de los residuos.

Es de esta manera, la imperante necesidad de que se creara un ordenamiento que considere tanto mecanismos eficientes en su manejo como el concientizar a la población sobre el problema a efecto de cambiar hábitos, pasando por la definición clara de competencia de las autoridades y diversas obligaciones que nacen de la generación de basura.

Declarando finalmente, que espera el voto se manifiesta a favor del dictamen.

Diputado Cuauhtémoc Gutiérrez, declinó su participación.

Diputada Jacqueline Argüelles, manifiesta que con la aprobación del dictamen que contiene la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, se ha avanzado pasos importantes que permitirán tener una mejor calidad de vida y del ambiente, al establecer una conciencia ecológica, sobre la gestión que hay que dar a los residuos.

En virtud, de que si evitamos tirar y mezclar los objetos que ya no utilizamos, se podrán reutilizar y reciclar, lo que significaría que los desechos y desperdicios que se generan por nuestra forma de vida, vuelvan a integrarse a un ciclo natural o industrial o comercial dependiendo su composición.

Declarando que el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, votará a favor del dictamen.

Diputado Víctor Hugo Gutiérrez, a nombre del grupo parlamentario del Partido de Acción Nacional, manifiesta que la propuesta de dictamen de Ley, responde a la necesidad de definir mecanismos de coordinación entre las autoridades de

gobierno capitalino y de las delegaciones, propiciando así la participación de sus habitantes en los distintos ámbitos de campaña de limpia, de recolección, tratamiento, reuso y de separación de residuos sólidos.

Recalca que el problema de la basura no es únicamente del ámbito de salud o de ecología, sino de acciones claras y precisas en materia de políticas públicas que permitan dar una solución real y ferviente a un problema que se lleva en la Ciudad de México durante muchos años.

El dictamen, fue aprobado por unanimidad de los Asambleístas presentes (56 votos a favor y 0 en contra) en la sesión de diciembre 19 de 2002.

4. Análisis del dictamen presentado

Del dictamen, que fue aprobado por las comisiones encargadas de elaborarlo y que posteriormente fue discutido y aprobado por la Asamblea Legislativa, debo comentar que presenta los siguientes elementos: 1) antecedentes, 2) contenido de las iniciativas (transcriben de manera completa la exposición de motivos de cada una de las iniciativas y mencionan la realización de tres foros) y 3) el proyecto de decreto; los cuales son elementos que considero dejan de lado ciertos aspectos que son importantes y que deben acompañar un dictamen como lo es el de las consideraciones de parte de la o las comisiones respecto de las iniciativas que se dictaminan y que sin el cual queda en duda la falta de experiencia, de análisis o de interés de los tomadores de soluciones en un tema tan importante. Ya que sin datos como esos no podemos definir o conocer que fue lo que los condujo a ese resultado.

Un punto importante que no se incluye ni detalla, es el referente a las consideraciones de las comisiones dictaminadoras, el cual es un tema importante porque ahí se vierten los pros o contras de las propuestas para posteriormente dar paso o sustentar los resolutivos finales que es el cuerpo de la ley que se aprobó.

En esta parte del análisis, de las comisiones dictaminadoras, tampoco se mencionan los resultados o conclusiones alcanzadas en los foros realizados y sobre todo que tipo de actores participaron en los mismos para conocer que tan abierta o cerrada fue la toma de decisiones en la materia, y más aún que al tratar de consultar en la biblioteca de la Asamblea Legislativa los documentos relativos a estos foros, no se pudo tener acceso a ellos en virtud de que no hay antecedentes de los mismos.

Uno de los problemas en la toma de decisiones de la hechura de las políticas, lo representa las fallas en los flujos de la información, esto complica la toma de decisiones, en este caso considero que la información no fluyó de forma completa sobre los resultados alcanzados en el análisis realizado a las iniciativas y de las conclusiones de los foros.

Como conclusión, puedo mencionar que la presentación de un dictamen que crea una Ley, el cual en su estructura y contenido es muy escueto, sin presentar un análisis de fondo y con datos y argumentos sobre que fue o no viable dentro de las iniciativas presentadas, así como de la justificación del cómo se llegó al resultado de presentar esos articulados, nos muestra una vez más esa existencia de una caja negra, en la cual las decisiones pueden responder sólo a los grupos mayoritarios o de gran poder y no a los objetivos planteados inicialmente por los legisladores, y más aún cuando el dictamen presentado para su discusión y votación por la asamblea legislativa, fue aprobado en sus términos, sin que nadie se opusiera, aún a sabiendas que su implementación sería casi nula y con los resultados ya vistos que hasta cinco años de su entrada en vigor se publicaron las reglas de operación y a siete años, apenas se comienza a tratar de implementar como se supone debiera ser.

5. Observaciones del Jefe de Gobierno

A continuación, trataré algunas de las observaciones que realizó el Jefe de Gobierno al dictamen en comento y que por el argumento o tema que toca, considero que son los más importantes y los cuales veremos si fueron aceptados o no por los asambleístas y porque.

El 4 de febrero de 2003, se recibió en la Asamblea Legislativa, las observaciones que se realizaron por el Jefe de Gobierno al proyecto de dictamen en comento y que fue aprobado el pasado 19 de diciembre de 2002, dándole turno a las comisiones que lo elaboraron, y para el 21 de ese mismo mes y año, fueron estudiadas y discutidas en comisiones unidas cada una de los argumentos para votar cuales eran de incluirse o rechazarse, a continuación expongo desde mi punto de vista las más importantes, en virtud que tocan temas de fondo.

- **Observación:** *Que en las observaciones formuladas se encuentra, a su vez, la redacción del artículo 4° del decreto de ley, mediante el que se señalan cuáles son las autoridades competentes para la aplicación de la ley, y en donde se considera que se debe incluir de igual forma a la Secretaría de Salud del Distrito Federal,*

Respuesta: *Debido al ámbito de acción de la Secretaría de Salud estas Comisiones dictaminadoras consideran aceptarla en los términos propuestos, toda vez, que en el caso de una emergencia de tipo ambiental derivada del manejo inadecuado de los residuos sólidos, almacenamiento, tratamiento, disposición final o de cualquier otra actividad relacionada con el objeto de esta Ley.*

- **Observación:** *El artículo 5° fue observado por el titular del Órgano Ejecutivo Local, quien propone suprimir el contenido de su fracción primera donde se señala que es facultad del Jefe de Gobierno prestar el Servicio de*

Limpia, bajo el argumento de que corresponde a la Administración Pública del Distrito Federal, la prestación de los Servicios Públicos.

Respuesta: *Se determina que atendiendo a la facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de aprobar, de acuerdo a la Ley de Planeación, los programas sectoriales de Gobierno, el Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos debe ser aprobado por el Órgano Ejecutivo Local por lo que consideran procedente esta observación y se agrega como una fracción II del artículo, no obstante lo anterior consideran estas dictaminadoras, que debe prevalecer la fracción primera del mismo artículo ya que en estricta observancia del artículo 5º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en donde se dispone textualmente:*

“El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, a él le corresponden todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal...”

En este sentido el decreto es concordante con esta disposición ya que determina una facultad que originariamente le corresponde al Jefe de Gobierno, el cuál, es cierto, ejerce a través de las Dependencias de la administración pública; consecuentemente no es procedente esta observación y solo se agrega como fracción II la propuesta del Jefe de Gobierno.

- **Observación:** *Al artículo 9º, en su fracción X, donde se señala que corresponde a las Delegaciones solicitar autorización de la Secretaría de Obras y Servicios para el otorgamiento de las declaraciones de apertura licencias y autorizaciones de funcionamiento de los establecimientos mercantiles y de servicios relacionados con el manejo tratamiento, reutilización, reciclaje y disposición final de los residuos sólidos, se señala que al ser un servicio público se hace necesario modificar dicha fracción con la finalidad de que se proponga a la Secretaría de Obras y Servicios, la*

realización de estudios para concesionar estas etapas del manejo de los residuos sólidos.

Respuesta: *Estas dictaminadoras consideran procedente dicha observación, ya que el objeto de esta disposición es, que previo al acto administrativo que realizan las delegaciones, se solicite a la Secretaría de Obras y Servicios la autorización de dichas operaciones, en razón de que esta Secretaría es la que tiene mayor conocimiento de las operaciones de gestión de residuos sólidos.*

- *Observación: Relativa al tratamiento térmico de residuos sólidos incluido en el artículo 48 del decreto,*

Respuesta: *Estas comisiones dictaminadoras consideran que toda vez que no existe ninguna disposición jurídica que regule la emisión de dioxinas y furanos a la atmósfera mediante procesos de incineración, el Distrito Federal puede emitir una norma local en los términos de los artículos 36 y 37 de la Ley Ambiental del Distrito Federal; más aún cuando la observación que hace el Jefe de Gobierno a este artículo es infundada por referirse a un proyecto de norma que no tiene ninguna vigencia.*

Sin embargo, las comisiones dictaminadoras resuelven que el artículo 48 del decreto en comento puede ser mejorado en su tercer párrafo para facultar a la Secretaría del Medio Ambiente a expedir la norma local para la emisión de contaminantes incluidos las dioxinas y furanos a la atmósfera, así como prohibir que estas sustancias se emitan por encima de la normatividad.

- **Observación:** *al artículo 61 del decreto observado, se refiere el Jefe de Gobierno, básicamente a no limitar la utilización de métodos para tratar los residuos sólidos urbanos orgánicos, al uso del método de compostaje, ya que se contraviene el carácter general de la ley, al existir además otros métodos de tratamiento para estos residuos disponibles actualmente.*

Respuesta: Coinciden estas Comisiones dictaminadoras con el criterio vertido en las observaciones formuladas por el Jefe de Gobierno por lo que ha lugar a la inclusión de artículo en los términos propuestos, y no limitar esta actividad solo al proceso de composta, sino además dejar abierta la posibilidad de aplicar otras que sean ambientalmente convenientes y con la finalidad de cumplir con la característica de generalidad que debe tener la Ley.

- **Observación:** al artículo Séptimo Transitorio, bajo el argumento de que al Jefe de Gobierno, no se le señalan plazos para la publicación de los reglamentos ni en la Constitución Política ni en el Estatuto de Gobierno, y que tampoco se faculta al Órgano Legislativo Local a constreñir al titular de la Administración Pública del Distrito Federal a reglamentar una ley que aquel expida.

Respuesta: no existe una disposición que señale que el jefe de Gobierno deba emitir los reglamentos a las leyes en determinado plazo, sin embargo estiman estas dictaminadoras que la disposición transitoria tiene como único fin el lograr la cabal aplicación de la Ley, toda vez que en algunos apartados de esta se remiten al reglamento el cual tiene la característica de ser mas específico respecto del contenido de una ley y con la única finalidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Ley.

Si bien es cierto, en este ámbito el Jefe de Gobierno de acuerdo al artículo 122 Base Segunda de la Constitución Política, se señala como facultad y obligación del Jefe de Gobierno, entre otras, la de promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observación, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, también lo es, que en efecto no se señal plazo para este fin, no obstante en el caso lo que se busca crear condiciones propicias para la aplicación de la Ley. En este caso no es procedente integrar la observación del Jefe de Gobierno, ya que

esta obligación no es como se argumenta discrecional, dado que existe disposición expresa al respecto.

De esta manera, al haber elaborado un dictamen que puede carecer de fuerza en el sentido de que no se sustentan de una manera técnica, cuál fue finalmente el motivo o los elementos que inclinaron la balanza, para que la decisión fuera la presentación del dictamen que se aprobó en comisiones, y también conocer si dentro de estos elementos, consideraron datos relevantes como el siguiente:

Se estima que existen entre 25 a 30 mil pepenadores en los tiraderos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Entre ellos hay niños, ancianos, campesinos emigrados, ex-convictos y principalmente familias que no desean trabajar en empresas debido a que consiguen un ingreso mayor en la pepena del que podrían ganar en el sector formal⁴⁶.

Por último, debo recordar lo ya expresado en capítulos anteriores, en el sentido de reconocer que tenemos legisladores ya sean de ámbito federal o local, con ideas innovadoras en materia de creación de políticas públicas encaminadas a atender un problema en específico, aún cuando algunos de los temas o acciones incluyen la prestación de servicios públicos.

Lo anterior, no implica que las ideas legislativas, provocarán un cambio en las estructuras administrativas que tienen a su cargo la operación de las políticas o que las reformas incluyan esos cambios que al parecer no son de importancia, pero que al momento de observar la implementación, tienen un gran impacto en los resultados.

De regreso a una de las preguntas ¿los encargados de elaborar el proyecto de dictamen que creó la Ley de Residuos Sólidos para el Distrito Federal,

⁴⁶ FLORISBELA DOS SANTOS Anna Lucía /Günther Wehenpohl, de pepenadores y triadores, el sector informal y los residuos sólidos municipales en México y Brasil, Gaceta ecológica, número 060, Insitituto Nacional de Ecología, Distrito Federal, México, 2001, pp 70-80.

consideraron los elementos necesarios como para proponer la aprobación de un dictamen que creó la Ley de referencia?, es decir hay otros elementos que por lo menos creo debieron considerarse ante el gran número de actores y acciones que forman parte del problema, ya que no es un tema aislado y de acciones individuales.

También se puede observar, que hay políticas públicas que están destinadas para el fracaso, en virtud de que los encargados de elaborar el dictamen a la ley de referencia, crearon una ley de manera tal que su implementación no pudiera estar en funcionamiento por las implicaciones que esto conlleva, como lo es la inversión económica para modernizar la infraestructura física, que el personal sea el suficiente y que se encuentre capacitado, la de una reglamentación que funcione, porque ellos dicen entre otros elementos, que se sancionará a quien no entregue la basura separada, pero quien de los involucrados en el tema tiene la facultad para emitir sanciones, y de estos cuantos hay para que acompañen a los recolectores y sean vigilantes de la normatividad y también cual es la capacidad y disposición de las estructuras administrativas encargadas de la implementación en modificar sus conductas ante la nueva legislación.

Por último, porque el gobierno local pretende mantener en sus funciones o actividades la prestación del servicio de recolección de residuos sólidos, no apoyando la inversión en infraestructura y destinando cada vez más recursos en programas sociales, que no son malos, pero que deja de lado el tema de la gestión de los residuos, o no quieren enfrentar el problema por lo que implica de sacrificios y que políticamente no es algo que se aprecie a simple vista y retribuya con votos para los gobernantes.

Que tanto puede perder la autoridad gubernamental local, al no dejar que los privados lleven a cabo el servicio de recolección de residuos, serán a caso muchos los ingresos que obtiene por el concepto de reciclaje y que prefiere brindar un servicio de baja calidad, obteniendo ingresos que no son contables,

porque lo único con lo que se cuenta es con estimaciones, porque aparentemente no deja que la empresa privada o alguna forma de combinación con este sector en la prestación de la recolección, brinden a la sociedad un mejor servicio y creo desde mi punto de vista que nadie se opondría a asumir algún tipo de costo con tal de ver los beneficios sociales y de salud, o incluso con la separación si ven algún fruto a ese posible esfuerzo el cual se refleje en el mejoramiento del entorno en el que viven, creo que hay posibilidades de que los objetivos de la Ley se alcancen en cierta medida.

Otro punto a considerar, es que probablemente la efectividad en la aplicación de la política de gestión integral de residuos sólidos y ya no el de simplemente la gestión del servicio de limpia, puede deberse a intereses políticos más que de interés en el beneficio social, es decir, sea cual fuere la actividad a desarrollar, si el servidor público que tiene a su cargo la aplicación de la política, tiene como objetivo el bienestar de la sociedad, brindándole los servicios públicos que demanda, las políticas podrían funcionar, pero si los intereses de grupo y políticos del servidor son mayores, lo más frecuente que pueda pasar es que las acciones se lleven a cabo a medias o completas, pero los objetivos sean otros y no los planteados en las reformas legales.

Capítulo 4

Estudios de caso: Delegación Iztapalapa vs Delegación Miguel Hidalgo

He revisado en el capítulo anterior, la parte referente al debate que se dio en torno a la aprobación de la Ley de Residuos Sólidos para el Distrito Federal, para de esta forma tratar de conocer que actores estuvieron involucrados en la toma de decisión de la política a elegir.

En este capítulo, revisaré la forma en la cual están organizadas o estructuradas las delegaciones Miguel Hidalgo e Iztapalapa, para tratar de entender, cuales son los instrumentos con los que cuentan, y de qué manera llevan a cabo la implementación de la recolección de residuos sólidos de conformidad con lo establecido en la Ley.

Debo mencionar, que en el desarrollo de este capítulo, el cual es sobre estudios de caso, se debe entender a estos, como aquella revisión y en la medida posible análisis de la forma en la que operan e implementan la política de recolección de residuos sólidos para el Distrito Federal, las dos demarcaciones territoriales que han sido seleccionadas, con el objetivo de poder contrastar las formas o inventivas en la aplicación de la política.

Para este propósito en cada uno de los dos casos se abordó de manera comparada la estructura administrativa encargada de aplicar la Ley de Residuos Sólidos, la cantidad de basura que se genera al interior de sus fronteras mensualmente, el cálculo de kilogramos de basura promedio por habitante de cada una de estas dos delegaciones, el número de empleados operativos adscrito a cada delegación y su peso por cada mil habitantes, el número de toneladas que tendrían que recolectar estos empleados cada mes y el material reciclado en cada una de las entidades delegacionales por mes. Finalmente, se intenta articular lo

que denominamos innovación legislativa con el proceso de aplicación de la misma en instancias de gobierno delegacionales.

Es de esta manera, que la elección de las demarcaciones de Iztapalapa y Miguel Hidalgo, se debieron entre otros a factores, como el territorial, en el sentido que la primera cuenta con una extensión mucho mayor que en la segunda, lo que en determinado momento influye y toma relevancia en la aplicación o satisfacción de la demanda de servicios públicos.

Otro elemento, que influyó en la selección, es el referente al tipo de actividad económica que se desarrolla en cada una de las demarcaciones, mientras que en Iztapalapa, hay pocos comercios y algunas fábricas, en Miguel Hidalgo, está la presencia de un variado comercio, restaurantes, centros de diversión, hoteles, y otros lugares para realizar compras, para aquellas personas de altos ingresos, mientras que las pocas actividades que se desarrollan en Iztapalapa, está más enfocado a las personas de ingresos medios y bajos.

El elemento político ha sido otro factor, toda vez que en la Delegación Iztapalapa hay un gobierno que es emanado del partido de la Revolución Democrática, al cual pertenece el Jefe de Gobierno; y en la Delegación Miguel Hidalgo, es uno perteneciente al de Acción Nacional, que por su creación es o ha sido contrario al que gobierna esta capital, esto pudiese pensarse que tiene una influencia en el sentido del destino de los recursos para continuar manteniendo el control o cargo por parte de este partido, en la etapa de negociación de los recursos en el Presupuesto de Egresos.

La selección de la Delegación Iztapalapa y Miguel Hidalgo, responde adicionalmente a los elementos políticos, demográficos y de extensión territorial, para tratar de entender cómo en estas demarcaciones la aplicación de recursos influye en el éxito que pueda tener la política. Así como el papel que juega el número de población para alcanzar los objetivos, toda vez que ante un mayor

número de habitantes y de presupuestos limitados los resultados serán muy diferenciados.

Mientras en la primera, las inversiones para recolectar los residuos sólidos son bajos, en la segunda se invierte casi el triple para poder brindar un eficiente sistema de recolección. Aunado a la forma en que la misma sociedad contribuye a alcanzar los objetivos planteados.

Como conclusión, para los casos revisados en este apartado, puedo establecer que la eficiencia o no de la política pública, no está en el contenido del articulado de la Ley de referencia. Sino de la falta de acciones integrales para alcanzar los objetivos, y más que la creación de una reglamentación, cuando ya se contaba con un reglamento que regulaba esta actividad, y la cual fue derogada cuando se decreto la Ley de referencia.

Es de esta manera, que en la Delegación Iztapalapa, no hay una estructura tan articulada como en la Delegación Miguel Hidalgo, para implementar de manera eficiente el servicio de recolección de residuos, y que por sus características geográficas, esto se vuelve sino imposible sí muy difícil de llevar a cabo.

Aunado a lo anterior, en la Delegación Miguel Hidalgo, existe una política más compartida con el sector privado para llevar a buenos resultados la implementación de la política, mientras que en Iztapalapa, terminan siendo acciones casi aisladas o con poco espacio para la participación del sector privado, además del interés de la sociedad que contribuir en los objetivos que se buscan, en función de su cultura y grado de preparación, para comprometerse en la política, dejando toda la responsabilidad al Gobierno Delegacional, situación que no sucede en la Delegación Miguel Hidalgo.

Y que derivado a esto, los sistemas o formas de prestar el servicio de limpia o recolección de residuos sólidos, son muy diferentes, con presupuestos poco que

no están acorde a las necesidades a pesar de contar con modos de prestar el servicio público de manera descentralizada a medias, por depender de una centralidad en las decisiones importantes, las cuales radican en la Jefatura de Gobierno, a lo cual podría llamarle una descentralización simulada, por los efectos que finalmente se observan.

Lo anterior, obedece a que las demarcaciones territoriales, buscarán en su momento, llevar a cabo las mejores prácticas e innovaciones para prestar de una manera más eficiente el servicio público, de conformidad con las obligaciones establecidas en la Legislación que se acaba de crear.

Así mismo, es de destacar que las demarcaciones territoriales, quedan en todo momento sujetas a las decisiones o a los cambios en las regulaciones locales que llevan a cabo los assembleístas, es decir, si la asamblea, aprueba nuevas leyes o marcos legales o modifica a estos, las delegaciones quedan supeditadas a las nuevas encomiendas establecidas, por ser los órganos que finalmente tienen la obligación de aplicar las políticas.

Si en uno de los casos estudiados, ha sido más eficiente la implementación de la política es debido a que se han tenido que invertir grandes recursos para su éxito, mientras que en la otra, lo que se invierte para el mismo objetivo es bajo, además que se debe tener en cuenta que el nivel de población y de territorio a cubrir en el caso más exitoso, es más pequeño y en el otro más grande. Adicionalmente a la cultura de la población y grado de preparación para entender la problemática que se tiene y del interés por colaborar en la solución.

Para el desarrollo de los estudios de caso, se han tomado como referentes o conceptos base, durante el desarrollo de los mismos, la gestión integral del sistema de recolección de residuos sólidos, con el objetivo de conocer si en verdad existen estos, en cuanto a la infraestructura, los referentes a personal ocupado, número de camiones, rutas o distancias a recorrer, métodos aplicados,

así como el presupuestal, para conocer la dimensión de recursos canalizados y los impactos esperados, así como el personal voluntario si es que lo hubiera y su forma de apoyar la implementación de la recolección de residuos sólidos.

De los elementos antes mencionados, y que de alguna forma guían los estudios de caso, ayudarán a poder contrastar y conocer las dificultades a las que se enfrentan durante la implementación y de la relación que existe entre los elementos técnicos, sociales y económicos con las diferentes formas de implementación del sistema de recolección de residuos sólidos.

Con el desarrollo del presente capítulo, se busca conocer si es de aprobarse o rechazarse la hipótesis planteada inicialmente y que al final del mismo expondré los resultados obtenidos, con base en los capítulos anteriores.

De esta manera comenzaré, con una revisión a la estructura administrativa bajo la cual opera la delegación Iztapalapa, y posteriormente la Delegación Miguel Hidalgo, para de esta manera conocer como están estipuladas o delegadas las funciones para la prestación del servicio de recolección de residuos en esas demarcaciones.

Asimismo, la información fue tomada en primera instancia de los documentos oficiales y publicados de las propias delegaciones, y corroboradas con las solicitudes correspondientes en los medios de transparencia y de acceso a la información para tener acceso a elementos o datos más definidos y que en su momento se irán detallando.

Cabe hacer mención, que la información y datos que se abordaran en el presente apartado, se obtuvieron para el caso de la delegación Iztapalapa, por medio del sistema de acceso a la información pública de la misma demarcación y para la delegación Miguel Hidalgo, pudo llevarse a cabo mediante entrevista con el encargado del sistema de limpia.

Primero mencionaré algunos datos como referencia, acerca de la forma de operación de la Secretaría de Obras y Servicios, para tener una idea de las acciones que se llevan a cabo en esta dependencia y si corresponden con lo que establece la ley y las actividades realizadas por las delegaciones materia de estudio en este apartado.

La Secretaría de Obras y Servicios, dependencia que tiene entre otras actividades a su cargo, la función de prestar el servicio de limpia en las vialidades primarias de esta ciudad, así como de coordinar las actividades con las delegaciones para lograr sus objetivos, reporta en su tercer informe de labores que comprende de septiembre de 2008 a septiembre de 2009, en el apartado de limpieza de las vialidades primarias, que la cobertura para ese periodo fue de 3,894 km de atención diaria, por medio del servicio de barrido manual y mecánico.

En respuesta a la solicitud de acceso a la información, el área limpia e imagen urbana, que opera la limpieza en vialidades primarias menciona que cuentan con 159 vehículos, para prestar el servicio, de los cuales 27 son vehículos oficiales y los restantes 132 son rentados.

Por otro lado, en cuanto al personal a su cargo para cumplir con su tarea de limpieza en la red vial primaria es de 1,642 personas, distribuidas en tres turnos (matutino, vespertino y nocturno), así también responden que no llevan a cabo el reciclaje, ni elaboran composta como un producto de lo recolectado.

En materia del presupuesto con el que cuenta la dependencia, responde que para 2008 fue de \$230,825,868.76 y para el año de 2009 fue de \$61,642,391.54, de esta manera puede observarse una reducción importante en su presupuesto para la prestación de un servicio tan importante y más por llevarse a cabo en vialidades primarias.

De lo anterior, se puede apreciar que parte de las acciones que se tendrían que llevar de una manera coordinada entre la Secretaría de Obras y Servicios y las delegaciones, terminarán siendo gastos excesivos de recursos con efectos mínimos o nulos, en virtud de una falta de coordinación entre actividades y a la ausencia de las mismas en algunos de los encargados en prestar el servicio, pero exigiendo el cumplimiento de los mismos a los demás actores.

Antes de iniciar el desarrollo del presente capítulo, debo mencionar lo que define por gestión de residuos sólidos urbanos, Colomer Mendoza: *“conjunto de operaciones encaminadas a dar a los RSU generados en una determinada zona, el tratamiento global más adecuado, desde los puntos d vista ingenieril, económico, medioambiental y sanitario, de acuerdo con las características de los mismos y los recursos disponibles”*⁴⁷.

1. Delegación Iztapalapa

1.1. Demografía

Se encuentra localizada al oriente del Distrito Federal, cuenta con una extensión de 105.8 km², 7.5 % de la superficie del D.F. colinda al norte con la Delegación Iztacalco, al sur con las Delegaciones Xochimilco y Tláhuac, al oriente con el Estado de México, al poniente con la Delegación Coyoacán y al norponiente con la Delegación Benito Juárez.

⁴⁷ Colomer Mendoza, Francisco José y Gallardo Izquierdo Antonio, Tratamiento y Gestión de Residuos Sólidos, Ed. LIMUSA, Universidad Politécnica de Valencia, 2007.

Mapa 1. Delegación Iztapalapa, Distrito Federal

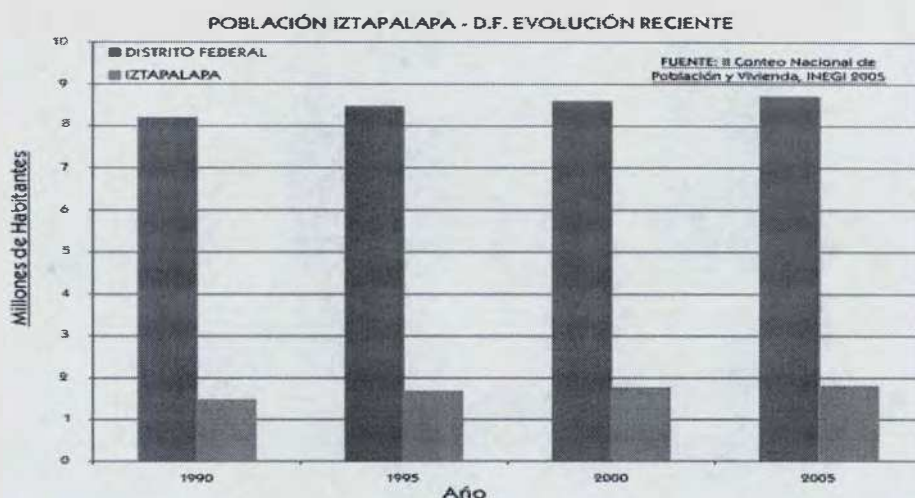


Ubicación de la Delegación Iztapalapa y sus colindancias

El crecimiento de la población en la Delegación Iztapalapa, se conforma de entre el 18% y 21% de la población total del Distrito Federal en los distintos momentos censales que se mencionan (ver gráfica 1): en 1990 (alrededor del 18.1%); 1995 (aproximadamente el 19.9%); 2000 (alrededor del 20.6%); y, 2005 (aproximadamente 20.8%)⁴⁸.

⁴⁸ Fuente: U.D. Geoestadística, Coordinación de Informática, 2008; D.G.A., Delegación Iztapalapa, con base en I Censo Nacional de Población y Vivienda 1995, INEGI México; II Censo Nacional de Población y Vivienda 2005, INEGI México; XI Censo General de Población y Vivienda 1990, INEGI México; XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI México

Gráfico 2. Población Iztapalapa



Se puede apreciar que la delegación tiene cerca de 2 millones de habitantes, en lo que respecta a los periodos comprendidos entre 2000 y 2005, distribuidas en 570 colonias que comprenden esta demarcación.

1.2. Organigrama e infraestructura

A continuación, se muestra el organigrama bajo el cual opera la Delegación Iztapalapa, el cual servirá para poder conocer y tratar de entender su modo de organización para el desempeño de las funciones que se le han encomendado.

Gráfico 3. Jefatura Delegacional



En el cuadro 1, se puede observar que la delegación tiene una estructura orgánica estructurada, en la que existen niveles jerárquicos y atribuciones específicas para cada área, delegando facultades y acciones a cada uno de los responsables en esta estructura y que no crea estructuras en donde no interrelacionen unas áreas con otras.

Se puede observar que se cuenta con una Dirección General de Servicios Urbanos, la cual lleva a cabo las actividades que le han sido encomendadas por las leyes y reglamentos emanados por la delegación, como lo es la recolección de residuos sólidos, y que a continuación se muestra su estructura orgánica para conocer como está organizada para la prestación del servicio.

Gráfico 4. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Dirección General de Servicios Urbanos



Como se puede observar, se cuenta con una dirección de servicios urbanos e imagen urbana, la cual contiene a su vez dos jefaturas de unidades departamentales (JUD), y se encargan de la recolección de los residuos sólidos divididos en dos zonas “A” y “B”.

1.3. Presupuesto asignado, Recursos humanos y operación

La delegación cuenta actualmente con 254 vehículos recolectores, de los cuales 58 contienen separadores para residuos orgánicos e inorgánicos, y cuenta con un personal de 3076 personas entre los que se incluyen 1500 barrenderos voluntarios⁴⁹.

⁴⁹ Fuente: Notificación de Respuesta a Solicitud de Acceso a la Información Pública 0409000034510 de parte de la Delegación Iztapalapa, a cargo del Lic. Julio César Fonseca Ortega, responsable de la oficina de acceso a la información: oficinadeinformacionpublica@iztapalapa.gob.mx.

El personal con el que se cuenta para llevar a cabo el proceso de recolección de residuos sólidos es de 1576, y que estos cubren junto con los 1500 voluntarios, un territorio de 105.8 km². El proceso de recolección de residuos se lleva a cabo en la extensión territorial ya mencionada y que cubre las 570 colonias, lo cual no permite que se pueda llevar a cabo la implementación por rutas, en virtud de que cada camión tiene que cubrir en promedio dos colonias.

En 2009, esta demarcación tuvo asignado un presupuesto de 78.6 mdp, y tiene 70.8 mdp para el año de 2010, estas cifras sirven de referencia para conocer si el monto asignado a sido el necesario o ha ido en aumento para dar una mejor prestación del servicio público de limpia (recolección de residuos)

Así mismo, se han llevado a cabo programas de capacitación del personal de limpia, así como campañas de difusión de la nueva ley para que la población separe su basura en orgánica e inorgánica.

Por otro lado, se ha proporcionado en los edificios públicos de contenedores para basura, verdes para residuos orgánicos y grises para residuos inorgánicos y en las escuelas públicas, jardines de niños, primarias y secundarias, se proporcionaron tambos para la recolección de los residuos, verdes para residuos orgánicos y grises para residuos inorgánicos.

La comunicación que existe actualmente con la Secretaría de Obras y Servicios, es sólo en el sentido que es ésta quién distribuye o traslada los residuos sólidos de las estaciones de transferencia que hay en la delegación hacia el sitio de destino final, que es el relleno sanitario ubicado en el bordo poniente.

De esta manera, puedo concluir que la implementación de la nueva Ley en la Demarcación, no implicó cambios en el modo o forma en la cual llevan a cabo el proceso de recolección de basura (residuos sólidos).

Toda vez que la inventiva de los legisladores, no conlleva o considera cambios en los modos de prestar el servicio, así como las asignaciones presupuestales, de infraestructura, de recursos humanos, no están en concordancia con las dimensiones y retos que debe enfrentar la Delegación, por lo cual la nueva reglamentación, termina con una implementación deficiente o muy difícil de llevar a cabo por los elementos mencionados.

2. Delegación Miguel Hidalgo

2.1. Demografía

Está situada al poniente de la capital,. A su vez, colinda al norte con Azcapotzalco, al este con Cuauhtémoc, al sureste con Benito Juárez, al sur con Álvaro Obregón, al suroeste con Cuajimalpa y al oeste con el Estado de México. Ocupa una superficie de 47.68 kilómetros cuadrados y representa el 3.17 por ciento del área total del Distrito Federal.

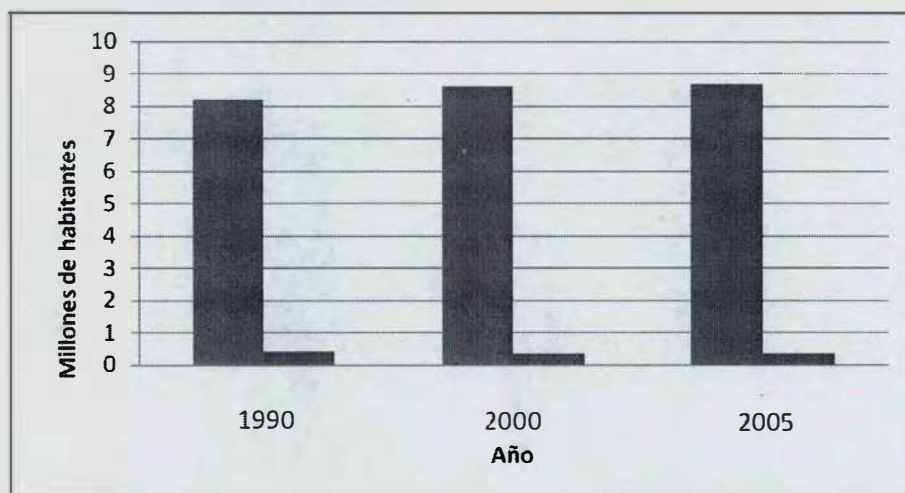
Mapa 2. Delegación Miguel Hidalgo, Distrito Federal



Ubicación de la Delegación Miguel Hidalgo y sus colindancias

El crecimiento poblacional de la delegación ha sido para el año de 2005 de 353 mil 534 habitantes, anteriormente ha tenido el siguiente desarrollo de la población: 217.481 (1980), 406.868 (1990), 352.640(2000), de los cuales representa cerca de 4% del total poblacional para el Distrito Federal.

Gráfico 5. Población Miguel Hidalgo

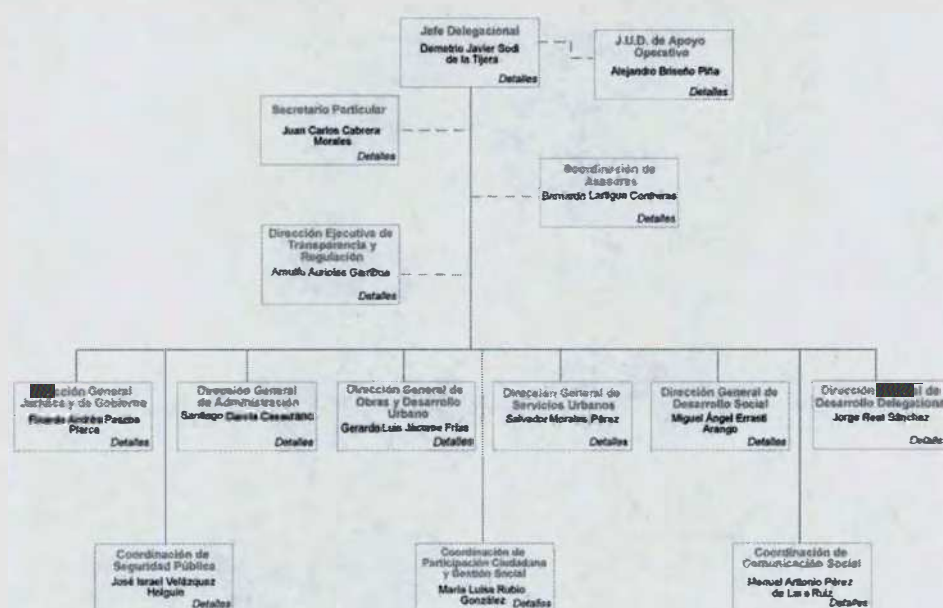


De los poco más de 350 mil habitantes que conforman la demarcación, se presenta otro fenómeno que es el de la población flotante, que alcanza un promedio de 2 millones de personas diariamente, los cuales demandarán la prestación y eficiencia de los servicios públicos que se brinden, y que se distribuyen en las 81 colonias por las que está constituida.

2.2. Organigrama e infraestructura

De igual forma que con la delegación Iztapalapa, a continuación se muestra el organigrama bajo el cual opera o está organizada la delegación, para de esta manera tratar de entender cuál es su forma de operación para la prestación del servicio.

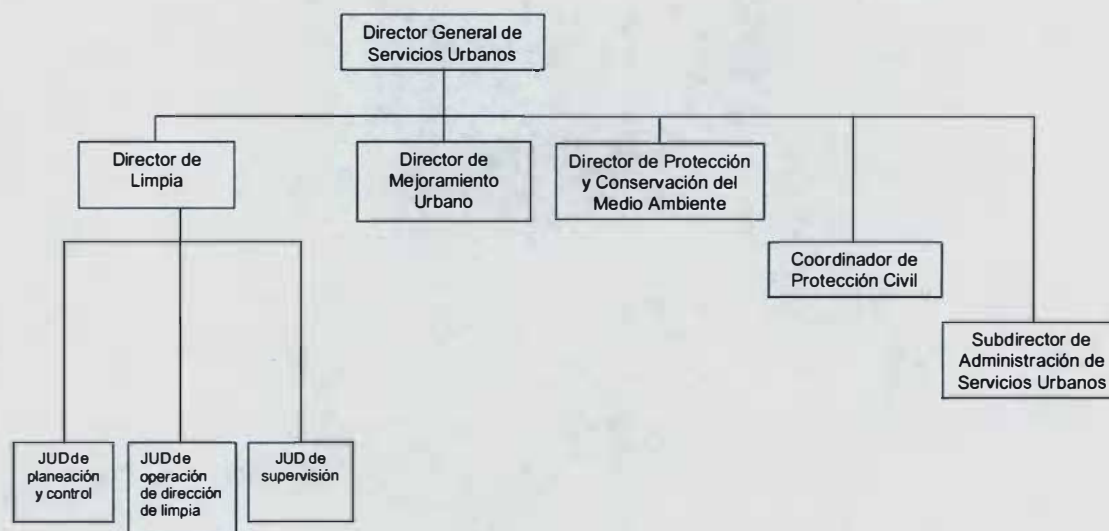
Gráfico 6. Jefatura Delegacional



Se puede observar que su estructura orgánica, es muy diferente a la presentada por la delegación Iztapalapa, con lo cual se puede decir que cada una de las delegaciones elabora y diseña su marco organizacional dependiendo las circunstancias a las cuales debe atender y que no necesariamente debe responder a una estructura jerárquica de tipo piramidal o tradicional de forma weberiana.

Así mismo, tiene una Dirección General de Servicios Urbanos (ver cuadro 3), la cual incluye una dirección de limpia quien es la encargada de llevar a cabo el proceso de limpia en la demarcación a través de su jefatura de departamento de operación de dirección de limpia.

Gráfico 7.



2.3. Presupuesto asignado, recursos humanos y operación

De 871 personas que forman parte del servicio de limpia, en promedio 687, forman parte de la estructura o actividades operativas del servicio y el resto se compone entre personal administrativo, así como de personal de apoyo a las labores de mantenimiento de las unidades que realizan los recorridos por la delegación.

A lo anterior, hay que mencionar que se lleva a cabo la prestación del servicio para cubrir las 81 colonias de la delegación, mediante 188 rutas mismas que se cubren en dos turnos o en ocasiones mediante el estímulo de algunos ingresos adicionales u otro tipo de apoyos dependiendo la eficiencia y eficacia que se realice por medio de los recolectores operativos.

Las rutas y objetivos en la prestación del servicio se cubren con promedio de 212 camiones que ayudan y están al servicio de la delegación para una eficiente prestación del servicio (incluye barredoras, camiones de carga lateral, de carga trasera, estos con doble separador, camiones de carga trasera con tina para residuos orgánicos, camión de carga trasera, entre otros).

Al promedio de la población de poco más de 350 mil habitantes que habitan la delegación, hay que añadir un promedio de casi dos millones de personas que forman parte de la población flotante que llega a esa demarcación por cuestiones laborales y que aunque sus ingresos no se gastan en la misma, si demandan día con día de los servicios públicos que se prestan.

Lo anterior complica de alguna manera, que la delegación tenga una eficiencia en la prestación del servicio, lo cual no implica que día con día se enfrenten a la tarea de innovar y de hacer eficientes la utilización de sus recursos ante esa desventaja en el número de población, de usuarios y de recursos económicos.

En promedio se recolectan 700 toneladas de residuos sólidos al día, de los cuales se calcula que entre un 10 o 15 por ciento constituyen aquellos que son clasificados como orgánicos. La delegación tiene a su cargo una planta de composta, con la que se pueden producir al día un promedio de 80 toneladas derivada de los residuos que se recolectan, pero que por falta de recursos, esa planta no está funcionando y se espera que en un periodo cercano pueda volver a funcionar.

La delegación para el año de 2009, destinó un presupuesto de 43 millones de pesos para la prestación del servicio de recolección de residuos, los cuales no se pudieron ejercer en su totalidad, en virtud de que no se autorizó en el transcurso del año el gasto de esos recursos por motivos no especificados, y para este año 2010, se cuenta con un presupuesto de 40.5 millones de pesos⁵⁰, lo que representa una disminución en 2.5 millones respecto del año anterior en términos nominales, estando en espera de cómo innovar o eficientar más los recursos ante el recorte que se ha comentado.

⁵⁰ Información obtenida de la reunión llevada a cabo con Martín Gómez Peyret, Director de Limpia, de la Delegación Miguel Hidalgo, en fecha 5 de abril de 2010.

Entre los programas que se llevan a cabo en la delegación, se pueden mencionar los siguientes: **Se Inteligente, Separa lo Diferente** (Para conservar el Medio Ambiente y en cumplimiento de la Ley de la Residuos Sólidos, la delegación pone al servicios de los ciudadanos el Programa de Separación de Basura). Este programa consiste en que los habitantes y ciudadanos que realicen actividades dentro de la demarcación lleven a cabo la separación de residuos sólidos en Orgánicos e Inorgánicos.

Por su parte la delegación brindará el servicio en las modalidades de separación continúa como terciada y realizará las campañas de concientización de la separación de residuos sólidos no peligrosos y así poder transformar en su totalidad todo el residuo orgánico de la Delegación, **Recolección de Residuos Sólidos** (Este programa busca mantener los servicios oportunos de recolección domiciliaria así como con una infraestructura acorde al desarrollo tecnológico y necesidades del servicio. Reforzar las campañas de concientización de la separación de residuos sólidos no peligrosos y así poder transformar en su totalidad todo el residuo orgánico de la Delegación), anteriormente se llevaba a cabo un programa de denuncia a aquellos vecinos que tiraran basura y se tuvieran fotografías que lo delataran (vecino cochino), así también un programa donde a un grupo de niños o menores de edad que formaban parte de un programa específico, se les llevaba a un punto considerado como un basurero clandestino, para que ellos expresaran a los adultos sus errores, en la actualidad no se tiene referencia que estos dos último sigan operando de manera permanente.

Como se puede observar, esta demarcación ha llevado a cabo diversos programas que buscan promover la separación de los residuos, así como, de concientizar a la población de los problemas que conlleva el no hacerlo y de los beneficios que se alcanzan con su implementación.

Cuadro 5.

Datos generales del manejo de la basura en dos delegaciones			
	Iztapalapa	Miguel Hidalgo	
Población estimada 2010	1,800,000	355,000*	2,355,000**
Cantidad promedio de basura generada mensualmente (toneladas)	81,930	21,000	
Kilogramos de basura por habitante por mes***	21.96	59.155	8.917
Número aproximado de pepenadores	Sin dato	Sin dato	
Número de empleados operativos	3,076	687	
Número de empleados operativos por cada mil habitantes	1.7	1.95*	.30**
Toneladas de basura mensual por empleado	26.64	30.57	
¿cuenta con política de reciclado?	Si	Si	
Volumen de material reciclado al mes (composta)	46	2,400****	

*Población total que vive en la Delegación.

**Población total que vive en la Delegación, incluyendo a los cerca de 2 millones de población flotante.

***hay que mencionar que las cantidades expresadas, parecen muy altas pero hay que tener en cuenta que es una zona con muchos comercios o negocios, lo cual puede representar estos número tan altos.

**** Teniendo como dato sólo el reciclaje que se hace cuando funciona la planta de composta⁵¹.

Para diseñar y dimensionar un sistema integrado de gestión en una determinada zona, es necesario conocer factores tales como la cantidad y tipos de residuos, situación y tipos de vertederos, estaciones de transferencia próximas, estacionalidad de la población, vías de comunicación, recursos económicos

⁵¹ Información obtenida de la reunión llevada a cabo con Martín Gómez Peyret, Director de Limpia, de la Delegación Miguel Hidalgo, en fecha 5 de abril de 2010, mediante el cual se entregó información, en la que se menciona que al día se procesan 80 toneladas en la planta de composta cuando está funciona, el dato de 2,400 ton. Es el resultado de considerar que la planta operaría los 30 días del mes, con el objeto de hacer comparable la información con los demás datos del cuadro.

disponibles, etc. Con estos datos se puede confeccionar un sistema global e integrado de gestión de los residuos sólidos que engloba todas las actividades comprendidas desde los puntos de generación hasta los lugares de eliminación, reciclaje, recuperación o valorización, buscando siempre la combinación más adecuada para las condiciones o particularidades que tenemos⁵².

Una gestión eficaz pasa por la reducción en la producción de residuos y por la optimización de todas las operaciones intermedias que constituyen dicha gestión (pre-recogida, recogida, almacenamiento, transporte, tratamiento, recuperación, reciclado, eliminación, etc.)⁵³.

En ésta demarcación, el sitio de transferencia está por ser cerrado por el Gobierno de la Ciudad, obligando que los residuos que se han recolectado, se lleven al sitio de transferencia que se ubica en la delegación de Azcapotzalco, con este tipo de acciones qué tipo de política se está llevando a cabo para solucionar el problema de los residuos sólidos.

Como responder a una mejor recolección de residuos, si se cierran determinados lugares que son ocupados como de transferencia, y se obliga a trasladar los residuos a otros sitios donde el costo de llevarlos se eleva, se cierran lugares donde se desarrolla o elabora composta, y las decisiones para que intervengan los privados quedan en manos de la Secretaría de Obras y Servicios.

Pero debo mencionar algunos de los problemas que se ocasionan por la generación y gestión de los residuos en las sociedades actuales, los cuales terminan siendo muy complejos y pueden deberse a múltiples causas como las siguientes:

- La cantidad y la diversidad en los residuos.

⁵² COLOMER MENDOZA, Francisco José y GALLARDO IZQUIERDO Antonio, *Tratamiento y Gestión de Residuos Sólidos*, Ed. LIMUSA, Universidad Politécnica de Valencia, 2007.

⁵³ Ibid

- Las limitaciones económicas para los servicios públicos en muchos núcleos urbanos, sobre todo en los pequeños ayuntamientos, donde se hace inviable la buena gestión si no se aplican economías de escala.
- La falta de datos y la poca fiabilidad de la información disponible, así como la ambigüedad y poca claridad de la legislación vigente.

Es por lo anterior y debido a que al pasar los años y ante el incremento de la población, así como de una tecnología cada vez más avanzada, se generan productos más duraderos, y más aún si no contamos con los marcos legales que den certidumbre en cuanto a las acciones a emprender y si no se destinan los recursos necesarios para su tratamiento, ocasionando algunos de los siguiente problemas ante una mala gestión:

- Vertidos incontrolados de residuos.
- Malos olores producidos por estos focos.
- Incendios controlados que producen contaminación atmosférica, humos malolientes y peligrosos y riesgo de incendios.
- Contaminación de aguas superficiales y subterráneas.
- Gran cantidad de roedores e insectos que son portadores de enfermedades.

Lo anterior puede observarse, día con día en los rellenos sanitarios o el relleno que opera actualmente en el Distrito Federal, así como todo tiene un inicio desde la concepción del problema y las opciones de solución que se tienen y cuales son o es aquella que más se acercan a dar una solución al problema.

Se define Gestión Integral como la selección y aplicación de técnicas, tecnologías y programas de gestión idóneos para lograr metas y objetivos específicos de gestión de la totalidad de los residuos generados en una determinada zona geográfica⁵⁴.

La conclusión, respecto a la hipótesis planteada inicialmente, la justificaré e irá implícita en el apartado correspondiente para formar parte de un todo, el cual se desarrollará más ampliamente.

⁵⁴ Ibid

3. Conclusiones

En el desarrollo del presente trabajo, se buscó entender o descifrar el quehacer legislativo en la búsqueda de soluciones de políticas públicas a los problemas que enfrentan las sociedades, en materia de prestación de servicios públicos, que para este caso de estudio se enfocó en el sistema de limpia, para lo cual se planteó la hipótesis:

“La innovación legislativa en el Distrito Federal, al crear una Ley sobre Residuos Sólidos, no resuelve, supera o mitiga la problemática, toda vez que no implicó la distribución clara de competencias y recursos hacia las autoridades, instancias y escalas de gobierno encargadas de aplicarla, ocasionando que los gobiernos delegaciones realicen una implementación mediática para atender la nueva encomienda”.

Los resultados del presente trabajo de investigación, representan una oportunidad para demostrar que los problemas públicos son socialmente contruidos, es decir, no existen *per se*, ni son integrados en la agenda e implementados sin la existencia de factores asociados con lo que surge como problema en las interrelaciones entre estructuras institucionales y actores (sociales, políticos, económicos, etc.). Al mismo tiempo puedo concluir y reafirmar que para tratar cualquier problema como un tema de política pública, es necesario ser cuidadoso en distinguir entre lo que se persigue con acción gubernamental y lo que realmente se logra en el desarrollo de la misma.

Para este estudio, la definición del tema de los residuos sólidos para el caso del Distrito Federal, como un tema de política pública, resulta espinoso ya que representa una situación socialmente problemática en la ciudad, que cada vez más ha contado con relevancia en la agenda pública con efectos sociales; y debido a que se han venido estructurando un conjunto de acciones

gubernamentales que merecen ser analizadas. Para ello se pretendió examinar la relación entre las diversas estructuras institucionales, y sus acciones, así como de los compromisos de parte de los involucrados o interesados en el tema.

Es importante anotar, que esta investigación hace énfasis en la necesidad de establecer una definición que considere y aborde el tema en la justa medida, es decir, que supere las visiones estáticas de insumo→producto o del aparato institucional como productor mecánico de acciones-reacciones. Es decir, pretende reivindicar la necesidad de observar cuidadosamente las acciones y resultados de la política pública, no sólo en función de los objetivos explícitos planteados en la norma o en la Ley, sino en las interacciones entre éstas y las acciones de los actores en los distintos momentos de dicha política.

Es de esta manera, que debemos tener en cuenta, que la innovación legislativa, al crear leyes que busquen una solución a un problema, no tendrá los efectos planteados o esperados, sino se cuenta con una definición adecuada o que considere las diversas opiniones respecto del problema mismo, ocasionando que las acciones a implementar terminen siendo vagas o difusas en sus objetivos y alcances, tal y como se pudo observar en el análisis realizado tanto a las iniciativas presentadas, así como al dictamen que fue aprobado, donde desde el origen, las iniciativas en su mayoría, contaban con definiciones o ideas generales acerca de la problemática, y que en su momento se hizo referencia al éxito o fracaso de la política, en función del número de elementos mínimos que debía contener para cumplir los objetivos planteados y que afectan en gran medida a la población el no tener los resultados esperados.

Es derivado de lo anterior, que la falta de interés o el desconocimiento acerca de los problemas que se intentan solucionar, ocasionan que las políticas a implementar no sean las necesarias, o que éstas no estén atendiendo el problema desde el ángulo que se esperaba. Es de esta manera y como ya se demostró en el análisis realizado al dictamen que crea la Ley, tomando como base la guía que

elaboró la OCDE, para evaluar la calidad de las reglamentaciones, puedo establecer que el dictamen de referencia, carece de una definición específica acerca del problema, que pueda vislumbrar cual podría ser la solución que se tendría al final en la parte de implementación y más aún si se carece de un análisis serio de parte de los assembleístas ante un problema tan delicado, que en determinado momento requiere de acciones conjuntas y no aisladas.

Es así, que podemos encontrar en los casos locales, cuáles fueron los resultados alcanzados por una acción aislada, una no acción y los obtenidos por una acción conjunta, en la búsqueda de solucionar un problema específico brindando la atención concreta al mismo, que son los elementos que tener en su estructura una política pública. Y que los casos internacionales sirvieron de referente, para poder contrastar, que no necesariamente las soluciones a determinadas problemáticas como lo es el tema de estudio, provendrán de las innovaciones legislativas, y si de otros actores involucrados en la solución del mismo.

El resultado que se puede observar, al no tener una definición clara del problema que se pretende atender, y que como se plantea en la hipótesis, la distribución de competencias hacia los encargados de aplicar la política, no será la adecuada y en muchas ocasiones no habrá una interrelaciones entre las acciones que realicen las autoridades o Delegaciones en la búsqueda de alcanzar los objetivos planteados con las nuevas obligaciones que les han sido impuestas. Aunado a lo anterior, los presupuestos destinados a la puesta en marcha de la política será escasos o no se logrará cubrir un mínimo que pueda ayudar al éxito de la política.

A lo anterior, debo mencionar nuevamente, que del análisis realizado a las iniciativas presentadas, y al dictamen aprobado, en ninguno se consideraron la asignación de recursos para la implementación de la política de residuos sólidos, no se tiene dato alguno sobre algún estudio de costo beneficio que se haya o hubiera realizado, y esto se puede observar en los dos casos Delegacionales revisados, como es que los presupuestos asignados, no corresponden en nada, ni

al número de población por atender, ni al espacio territorial a cubrir, y estas demarcaciones tendrán que sortear muchos obstáculos para sacar adelante una política, mal definida desde sus orígenes.

Las Delegaciones, tendrán que buscar e inventar métodos y formas de allegarse de recursos, para cumplir las nuevas obligaciones, aunque pareciera que se busca continuar con el proceso descentralizador de funciones o actividades a las autoridades a niveles municipales, estas son más detalladas, pero manteniendo una centralidad en cuanto de recursos se trata, así como de la oportunidad de participación de los sectores privados en estos temas de prestación de servicios públicos, ocasionando que ni unos ni otros atiendan y busquen una solución a los problemas. Tal y como se fue demostrando en los dos casos estudiados, provocando que la nueva reglamentación cree conflictos de aplicación de las normas, señalando que una ciudad con muchas leyes no significa que sea más funcional.

Como se observa en los resultados de este estudio, el tema de los residuos sólidos no sólo es relevante por sus impactos sobre los problemas de atención en servicios públicos del gobierno de la ciudad, sino también por sus efectos sobre la salud pública. En ese sentido, sugiero que la falta de implementación de las acciones públicas, o la ejecución de acciones aisladas que no involucren los intereses y necesidades del conjunto de actores involucrados limitará los efectos de la política en todos sus aspectos. Lo anterior, ya que es necesario tener en cuenta que la prestación del servicio de limpia no es sinónimo de un manejo adecuado de los residuos sólidos, ni de la garantía de una mejor salud pública o sostenimiento eficiente de la función de tratamiento de residuos sólidos de la ciudad, más allá de la simple competencia de recolección de la basura.

Dentro de los problemas evidentes en la implementación, se identificaron aquellos relacionados con las organizaciones, así como fallas en las estructuras en cuanto a la prestación del sistema de limpia. Los primeros tienen que ver con los

intereses a veces contrapuestos de los actores y sus estrategias para garantizarlos; los segundos asociados con la dispersión y la creación de nuevas facultades u obligaciones para los implementadores, lo que lleva a una falta de eficiencia y que se complique su acción, teniendo que improvisar en su modo de actuar para tratar de atender las nuevas exigencias del contexto.

Varios ejemplos de lo anterior se evidenciaron en esta investigación. Uno de ellos es que aunque la estructura encargada de prestar los servicios de limpia, ya sea a nivel secretaría o delegacional se han encontrado rebasadas para brindar un servicio eficiente, también lo ha sido lograr la discusión y aprobación de una Ley al respecto. Lo anterior debido a que ello conllevaría mayores compromisos que no en todos los casos los distintos actores involucrados están dispuestos a asumir. En este aspecto, el factor de grupos de presión es importante así como el limitado o nulo nivel de participación de los sectores privados en el tratamiento y recolección de residuos.

Esta participación limitada de parte de los sectores privados, en muchas ocasiones se origina al haber una mayor intervención de parte del gobierno en las actividades, lo cual desincentiva su interés por participar en la prestación de un servicio público, que a su vez genera ingresos para aquellos quienes operen o presten el servicio, por el simple hecho de llevar a cabo la separación y reciclaje de los residuos sólidos. Es decir, a una mayor intervención del gobierno en este tema de los residuos sólidos, ocasiona que los sectores privados se vean poco interesados en participar, toda vez que no podrá operar el sistema de mercado a como están acostumbrados y de esta manera poder ver ingresos o ganancias en función de los servicios prestados.

Adicionalmente, la creación o delegación de mayores competencias a los niveles inferiores de gobierno, ha promovido menor posibilidad de responsabilidad (en el sentido de *responder*) entre autoridades gubernamentales. Muestra de ello es que la Secretaría encargada de realizar el servicio de limpia en vías primarias, refiere

no realizar las actividades de selección o separación de los residuos sólidos, dejando parte de esa responsabilidad a las delegaciones quienes tienen que cumplir con esa función sin mayores instrumentos legales, administrativos, procedimentales o de seguimiento.

A este elemento se debe incorporar que los presupuestos para la realización de este tipo de actividades, no están acordes a los niveles poblacionales de cada demarcación, ocasionando que las autoridades delegacionales deban buscar mecanismos innovadores pero no siempre viables (financiera, técnica, jurídica y administrativamente) o sostenibles (no necesariamente ayudan a solventar los costos mínimos que esta actividad conlleva) en la búsqueda de cumplir con su atribución y hacer más eficientes los recursos asignados.

Otro factor importante a considerar en relación con los problemas de implementación de la política y el sistema de recolección de residuos sólidos, es el factor socio-demográfico, pues aunque los gobiernos delegacionales logren adelantar acciones para minimizar los efectos ocasionados por una buena o mala gestión de los residuos, las prácticas de la población “afectada” o “beneficiada” son determinantes en la eficiencia de los mecanismos desde la fuente.

Como se observó en el trabajo, en muchas ocasiones, los habitantes no cooperan con las actividades que lleva a cabo la dependencia gubernamental, haciéndose ajenos a las mismas con argumentos que entregan “toda” la responsabilidad y obligación a las autoridades. Al mismo tiempo se mantienen prácticas de no separación en la fuente y desecho de todo tipo de residuos en vías públicas. Al mismo tiempo, sólo un porcentaje mínimo de la población (estratos de altos ingresos) llega a construir conciencia de participación y de los efectos nocivos que se generan de no colaborar en lo que les corresponde. Lo anterior puede estar asociado a una cuestión cultural o de idiosincrasia de la ciudadanía, pero también permite sostener que la población muy pocas veces podrá o participará en este tipo de acciones, si no encuentra un fin o beneficio que les reditúe su actuar.

En ese sentido, la política pública debe promover instrumentos que garanticen la implementación de las acciones en un sistema de incentivos (legales, normativos, procedimentales) que busquen una respuesta de los actores interesados, ofreciendo estímulos sociales e institucionales (premios o castigos). Es decir, frente a la fuerte resistencia de la sociedad al cambio ocasionada por la tendencia a la estabilidad de las instituciones sociales y la reproducción de prácticas de la forma de vivir del día a día, la respuesta gubernamental debe considerar en su política de residuos sólidos mecanismos que permitan una articulación entre la actuación pública y las acciones ciudadanas (involucrando al sector privado y a la sociedad civil). Lo anterior con el fin de que se reduzca, la emisión de basura y contaminación de los drenajes y vías públicas (que en época de lluvias agrava el problema produciendo inundaciones) y generen conciencia en la ciudadanía, involucrándolas como parte del problema y de la solución.

Otro punto esencial para entender y evaluar la política y los procesos de recolección de residuos sólidos, es aquel relacionado con los espacios de disposición final de basura presentes y futuros. Lo anterior debido a que para lograr la eficiencia en la recolección, se requiere tener en cuenta un tratamiento especial de los rellenos sanitarios que garantice su capacidad de almacenamiento y se hagan sostenibles en el tiempo, adicional a una gestión integral. La pregunta que surge de lo anterior para tener en cuenta es ¿Qué pasará cuando ya no haya terrenos que puedan ser empleados como sitios de disposición final? Actualmente, en el mes de diciembre de éste 2011, se cerrará el sitio de disposición final de Bordo Poniente, lo cual ha ocasionado que el Gobierno de la Ciudad, gestione la renta de nuevos sitios en el estado de Hidalgo, pero que fin tendrán estas negociaciones si no se logra concretar el acuerdo o compromiso con otra entidad Federativa.

En este aspecto territorial, aunque se debe involucrar a todos los niveles de gobierno, a la fecha se observa una limitada articulación de acciones, situación

que afecta a la ciudad pero también a los municipios conurbados. La mala gestión, asociada con una falta de manejo integral de los residuos sólidos, en búsqueda de su minimización desde la fuente de creación, así como la falta de coordinación entre los encargados del sistema de limpia de las diversas localidades por una falta de visión global, impide una actuación de carácter metropolitano y por ende promueve acciones aisladas que no abordan el problema de forma estructural.

En concreto, es importante mencionar que, para lograr la eficiencia de la política pública, no fue suficiente la aprobación de una Ley de residuos sólidos, ya que el marco regulatorio no necesariamente permitirá una articulación de las acciones o actividades para brindar un mejor tratamiento y gestión de los residuos. Es necesario tener en cuenta que se requiere articular el objetivo normativo con acciones articuladas (entre niveles territoriales y autoridades) en la búsqueda de los efectos positivos de la misma.

Adicional a lo anterior, hay considerar que para la aprobación de esta Ley, al parecer hubo una distancia considerable entre los análisis técnicos de eficiencia y costo-beneficio, de definición del problema, de los costos asociados, las cuestiones políticas o de intereses de los grupos de presión, entre otros, los cuales han sido abordados, tomando como base las recomendaciones de la OCDE, antes mencionadas. Lo anterior limitó el mejor uso y destino de los recursos desde la parte inicial de este proceso. Así mismo, dicha distancia terminó por desviar los objetivos explícitos de la Ley y de la política en su conjunto, produciendo como resultado impactos limitados o nulos en beneficio de unos pocos intereses.

Una forma para superar las anteriores dificultades, requiere de la búsqueda de una ruta más viable técnica y políticamente al tema de la gestión de los residuos sólidos en el Distrito Federal, a través de la revisión de la definición del problema a atender, para establecer con claridad si lo que se busca es una mejor recolección, separación o gestión. Esto permitirá vislumbrar las distintas alternativas posibles.

Al mismo tiempo, es necesario revisar el marco legal existente (que entró en vigor en el año de 2004), con el fin de promover la aprobación y/o revisión de normas en búsqueda de la articulación de acciones de los distintos sectores involucrados en el tema de los residuos sólidos, e incorporar los sectores social y privado en la gestión, así como el desarrollo de actuaciones conjuntas con los municipios colindantes con el Distrito Federal. Esto, toda vez que este es un tema que involucra a todos los habitantes y requiere que las soluciones se promuevan a partir del trabajo colectivo para el cubrimiento de los costos por las diversas autoridades.

Las acciones que se generen deben incentivar también la transformación de las prácticas individuales y lograr su reproducción hacia el conjunto de la sociedad. Lo anterior requiere de invertir en la generación de conciencia hacia la población acerca del problema que se está enfrentando y de las consecuencias que traería para el futuro si no se actúa en estos momentos. Actualmente, quienes llevan a cabo una mayor difusión sobre esta problemática y de los beneficios que se pueden lograr si todos participamos, lo llevan a cabo las organizaciones privadas o de la sociedad civil, ante la falta de acción del Gobierno Local, por avanzar en la solución de la gestión de los residuos sólidos.

La revisión de los marcos regulatorios requieren de la transformación de los instrumentos que definen los procesos y procedimientos, ya que se debe articular las responsabilidades de las delegaciones en materia de separación de los residuos sólidos y aquellas acciones desarrolladas por la dependencia encargada de coordinar las actividades a nivel entidad. En ese sentido, se deben de realizar los cambios pertinentes para realizar actividades conjuntas, articuladas y considerar la participación del sector privado en este proceso, una vez se evalúe los pros y contras de su intervención y su relación con la dependencia pública encargada (Secretaría de Obras y Servicios).

Por último, es importante mencionar que si bien se considera que el proceso de las políticas públicas no termina con la implementación o evaluación, estos son, el inicio para retroalimentar los procesos desde la definición, en la búsqueda de corregir las fallas o errores generados en su momento y buscar nuevas soluciones, comenzando de esta manera un nuevo ciclo en las políticas. Es decir, es un proceso en constante transformación y ajuste.

En la Ciudad de México, se deben promover políticas públicas que logren impactar los problemas que enfrenta la ciudad. Por ello, es necesario tener en cuenta que no todo lo que se hace por las autoridades es una política pública, y como tal debe superarse la idea: “hay que hacer políticas públicas”, sin tener claro el problema y su construcción social.

Las autoridades del Distrito Federal deben entender que “hacer una ciudad de muchas leyes no implica que estas se vayan a cumplir o que se cuente con la infraestructura en personal y equipo para hacer que funcionen. Si se continúa creando leyes sin una intención clara e instrumentos efectivos de aplicación, la ciudad podría llegar a un caos, en el cual se crean marcos regulatorios específicos para cada caso o problema creando aún más conflictos en la implementación de las mismas.

Es por lo anterior que puedo afirmar, que la innovación legislativa, en la búsqueda de crear mejores políticas públicas, en beneficio de la población, no garantiza que esa política traerá consigo mejoras en la prestación de los servicios públicos, lo anterior como consecuencia de la forma de operar de las estructuras burocráticas, de su resistencia al cambio, y de la falta de experiencia en los temas a tratar lo que origina una mala distribución de competencias y de recursos para la aplicación de las mismas, teniendo las Delegaciones que sortear muchos inconvenientes. Ya que estos cambios podrían darse gradualmente y no necesariamente se llegaría a un cambio radical por los múltiples factores e involucrados en la prestación de servicios, originando que la inventiva legislativa,

en muchas de las ocasiones no brinde mejoras en el servicio y si complicando su éxito o puesta en marcha.

4. Glosario

Residuo Sólido.- Sustancia u objeto a cuya eliminación su generador procede, se propone proceder, o está obligado a proceder, en virtud de la legislación vigente.

Gestión integral.- El conjunto articulado e interrelacionado de acciones y normas operativas, financieras, de planeación, administrativas, sociales, educativas, de monitoreo, supervisión y evaluación para el manejo de los residuos sólidos, desde su generación hasta la disposición final.

Recolección.- La acción de recibir los residuos sólidos de sus generadores y trasladarlos a las instalaciones para su transferencia, tratamiento o disposición final.

Sitio de transferencia.- Las instalaciones para el trasbordo de los residuos sólidos de los vehículos de recolección a los vehículos de transferencia.

Disposición final.- Se define como la actividad de depósito definitivo de los residuos, con o sin tratamiento previo.

Minimización.- Acciones para reducir o disminuir en su origen la cantidad y/o peligrosidad de los residuos generados. Considera medidas tales como la reducción de la generación, reutilización de productos usados y reciclaje.

Residuos sólidos orgánicos.- Todo residuo sólido biodegradable.

Residuos sólidos inorgánicos.- Todo residuo que no tenga características de residuo orgánico y que pueda ser susceptible a un proceso de valorización para su reutilización y reciclaje, tales como vidrio, papel, cartón, plásticos, laminados de materiales reciclables, aluminio y metales no peligrosos y demás no considerados como de manejo especial;

Política Pública.- Son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de un proceso de discusión entre actores sociales diversos y con mecanismos de participación de la sociedad. En medio de relaciones de poder.

Política Social.- Consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores.

Gestión Social.- Es la construcción de espacios de relación social y vínculos de relacionamiento institucional, a través de un conjunto de acciones, focalizadas en los subgrupos: sociedad en general; sociedad regional; comunidades; centros educativos, de investigación y desarrollo tecnológico.

Agenda Sistémica.- consiste en todos los temas que son percibidos comúnmente por los miembros de la comunidad política como meritorios de la atención pública y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad

gubernamental existente. Compuesta por asuntos abstractos y generales que hacen poca más que identificar el área de un problema.

Agenda Institucional, gubernamental o formal.- es el conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar las decisiones. Tenderá a ser más específica, concreta y limitada en cuanto al número de asuntos.

Relleno Sanitario.- Sitio de disposición final de los residuos, el cual cuenta con la infraestructura y medidas de seguridad para evitar daños ambientales y que tiene un periodo de vida útil dependiendo del uso o cantidad de residuos depositados en el mismo.

5. Bibliografía

Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal.

Ley de Residuos Sólidos para el Distrito Federal.

Reglamento de la Ley de Residuos Sólidos para el Distrito Federal.

Programa de Población del Distrito Federal 2001-2006, Gobierno del Distrito Federal, Consejo de población del Distrito Federal.

Diario de debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, DF. Año 2000.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México*. Un estudio introductorio.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, FCE, México, D.F. 2006.

BARDACH, Eugene. *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas*, en Aguilar Luis (comp), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, M.A. Porrúa, México 1992.

BETTINI, Virginio y RABITTI, Paolo, *El ciclo de los desechos en la ciudad: los siete pilares de la sabiduría en tema de residuos sólidos*, en *Elementos de Ecología Urbana*, Madrid, 1998.

CANTO CHAC, Manuel, "Introducción a las Políticas Públicas" en *Políticas Públicas y Participación Ciudadana en el Municipio*, Canto M. y O. Castro (coordinadores), MCD, México 2002.

COBB, ELDER, *Participación en Política Americana*, Noema editores, México, 1986.

COLOMER MENDOZA, Francisco José y GALLARDO IZQUIERDO Antonio, *Tratamiento y Gestión de Residuos Sólidos*, Ed. LIMUSA, Universidad Politécnica de Valencia, 2007.

COSTA LEITE, Luiz Edmundo, *Modelos de privatización del manejo de residuos sólidos urbanos en América Latina*, Washington, D.C. 1997.

FLORISBELA DOS SANTOS, Anna Lucía /Günther Wehenpohl, *de pepenadores y triadores, el sector informal y los residuos sólidos municipales en México y Brasil*, Gaceta ecológica, número 060, Instituto Nacional de Ecología, Distrito Federal, México, 2001.

IBARRARÁN VINIEGRA, María Eugenia, *Valoración Económica del impacto ambiental del manejo de residuos sólidos municipales: estudio de caso*, gaceta ecológica número 67, Instituto Nacional de Ecología, México, D.F, 2003.

J. LOWI, Theodore, *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política*, en Aguilar Luis (comp), *La hechura de las Políticas*, M. Á. Porrúa, México, 2000.

LINDBLOM, Charles E., *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, Ministerio para las Administraciones, Madrid, 1991.

MOORE, Mark H., *Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas*, en Aguilar Luis (comp) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno.*, M.A. Porrúa, México 1992.

NAJERA TIJERA, César, *sistema regional de recolección y Disposición final de basura de municipios de la zona norte del Estado de Guerrero*, programa ganador en la edición 2005 del premio Gobierno y Gestión Local.

PINEDA PABLOS, Nicolás, *Bien recolectada pero mal tratada. El manejo municipal de la basura en Ciudad Obregón, Hermosillo y Nogales, Sonora*, Universidad de Sonora, Estudios Sociales, Hermosillo, México 2007.

TCHOBANOGLIOUS, George, *Gestión Integral de Residuos Sólidos*, Mc. Graw Hill, España 1993.

UVALLE, Ricardo, *La importancia del cambio político en México y su influencia en el gobierno y la administración pública*, en Políticas Públicas y Gobierno Local INAP, México, 1999.

UVALLE, Ricardo, *Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México*, en Gestión y Estrategia, UAM, Azcapotzalco, 1995.

ZICCARDI, Alicia, *Visión conceptual del gobierno local*, en Políticas Públicas y Gobierno Local, ensayos, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999.

Secretaría de Gobernación, Consideraciones básicas de la descentralización en México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, D.F.2006.

Comisión Nacional del Medio Ambiente, *Política de gestión integral de residuos sólidos*, Gobierno de Chile, 2005.