

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*“Política de reducción del gasto corriente y operativo en la gestión de los
residuos sólidos urbanos: un contexto de los municipios en Jalisco”*



Ricardo Rodríguez Jiménez



Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Administración Pública y Política Pública
Asesor Carlos Brambila Paz

Junio del 2009

RESUMEN EJECUTIVO

La presente tesina propone reducir los gastos operativos y corrientes que genera el sector de los residuos sólidos urbanos en los ayuntamientos de Jalisco. Esto mediante la implementación de un cobro anual por vivienda derivado de una tasa municipal por concepto de gestión integral de residuos. Permitirá no tan sólo dar la capacidad de autosuficiencia financiera al ayuntamiento, sino reorientar el recurso que históricamente se destinaban a esto. Para ello se propone la implementación de esta política pública integrando el cobro al que se hace de agua y de predial, permitiendo un sólo modelo de cobro que contemple los 3 tributos municipales que permitirá a su vez fortalecer la política local de ingresos.

Con esa autosuficiencia, se podrá determinar el mejor esquema para realizar la gestión de los residuos sólidos urbanos, haciéndolo de manera directa el ayuntamiento, dejándolo en manos de la iniciativa privada, o con un modelo de participación mixta.

Pero para que se de lo anterior es necesario explicar los orígenes, historia y evolución de la sustentabilidad, principalmente en el contexto local, mostrar la importancia de la unificación de esfuerzos y conciencias en el ámbito municipal para la preservación del medio ambiente, expresar la importancia de la huella ecológica generacional y la importancia de ésta para no rebasar los límites que como generación nos corresponde sin comprometer a las futuras. Esto es vital para lograr un equilibrio en el desarrollo en las vertientes económicas, sociales y ambientales.

Mediante nuevos modelos de gobierno, el tema de la nueva gobernanza respecto a los modelos tradicionales de gobierno muestra una alternativa y una necesidad en la evolución de la gestión pública local como una opción fuerte para dar soluciones en conjunto con todos los sectores de la sociedad. Muestra la existencia del principio de subsidiariedad horizontal en las decisiones del gobierno local. El capital social es manejado como un indicador de riqueza en ciudadanía con que cuenta una comunidad y aquí se plantea como la parte vital para el éxito de cualquier política pública, principalmente en el marco de la gestión de los residuos sólidos urbanos. Entendiendo por capital social la riqueza o nivel de ciudadanía existente en una sociedad o comunidad, teniendo como plataforma y pilar la cultura cívica y el bien común.

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	- 2 -
I. INTRODUCCIÓN	- 4 -
II. MARCO TEORICO	- 6 -
2.1 ¿Qué es el desarrollo sustentable?.....	- 6 -
2.2 Sustentabilidad desde lo local y para lo local.....	- 8 -
2.3 Modelo tradicional de Gobierno vs. Nueva Gobernanza	- 11 -
2.4 La participación ciudadana y el alto nivel de capital social: bases esenciales para el desarrollo	- 12 -
III. MARCO METODOLOGICO	- 14 -
IV. POLÍTICA DE REDUCCIÓN DEL GASTO CORRIENTE Y OPERATIVO EN LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SOLIDOS URBANOS	- 15 -
4.1 Escenario actual respecto al tema de los residuos sólidos generados en los municipios de Jalisco.	- 15 -
4.2 Análisis sobre la afectación al desarrollo sustentable local, derivado del modelo tradicional de gobernar en los Ayuntamientos en Jalisco, principalmente en el marco de los Residuos Sólidos Urbanos.....	- 18 -
4.3 Referencia de un caso exitoso en una provincia europea como Vizcaya, donde se están aplicando políticas públicas en la gestión de los Residuos Sólidos Urbanos.....	- 21 -
4.4 Otro caso de éxito, Oviedo.....	- 26 -
4.5 Propuesta de Política pública: la reducción del gasto corriente y operativo en la gestión de los residuos sólidos urbanos.....	- 29 -
a) Contenidos y objeto de la política	- 29 -
b) Proceso de la Política	- 30 -
c) ¿Cuál es el escenario?	- 31 -
d) Actores en el proceso de la política y sus destinatarios.....	- 32 -
4.6 Métodos a aplicar y carácter democrático de la política	- 36 -
V. CONCLUSIÓN	- 39 -
VI. BIBLIOGRAFIA	- 41 -

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente estudio es mostrar y proponer una política de reducción del gasto corriente y/o operativo, en la gestión de los residuos sólidos urbanos, particularmente en los municipios de Jalisco. Nuestro interés es disminuir los costos en este sector a los ayuntamientos, pero para mayor claridad, requerimos explicar desde un enfoque histórico y actual el reto y la importancia de la sustentabilidad local. Para esto, es necesario cubrir un preludio muy amplio, específicamente en el escenario que enfrentan las gestiones locales en Jalisco respecto a la problemática de los residuos, así como con sus finanzas públicas, particularmente, si éstas se debilitan como consecuencia de los altos costos en la operación para el gobierno municipal.

Los ayuntamientos además de la incapacidad técnica, presupuestal y política, cuentan con la falta de voluntad para el impulso de estrategias y políticas públicas en todo el contexto ambiental, ya no digamos en el contexto de la sustentabilidad en términos generales. Así mismo, la ciudadanía es prácticamente nula, más si ésta es la principal fuente generadora de residuos en el municipio. Su participación no debería limitarse en separar basura en el hogar y depositarla correctamente, también debería implicar su aportación económica para hacer frente a un mal que es generado directamente por la sociedad. Para lo anterior se requiere legislar y reformar los reglamentos municipales necesarios para crear una tasa impositiva que sea cobrable a los ciudadanos directamente de forma anual, incluso de manera global en conjunto con el predial y el agua; de aquí parte el ayuntamiento en su reducción de costos, permitirá al sector privado intervenir con una mejor calidad y conocimiento del escenario, para brindar soluciones que sean viables para el municipio en términos financieros y sustentables, además que coadyuvará en un incremento de la recaudación local, haciendo más eficiente la política local de ingresos y generando una reducción en los gastos operativos de los ayuntamientos. El ahorro en el largo plazo, implicará a su vez una capacidad económica importante para el municipio, mismo que podrá aprovecharse para pago de deuda o inversión dirigida directamente en el desarrollo, esto sin mencionar las bondades que ya implica una política como ésta, que además de generar capital social, genera las condiciones para que las arcas municipales sean más eficientes y a su vez exista una mejora significativa en el escenario ambiental local.

Las políticas públicas aplicadas en otros países o regiones en el mundo, pueden servir de referencia, siempre y cuando se trate de realidades próximas a la comunidad política, dada la condición social, económica y cultural.

Se han analizado algunas iniciativas viables para el tratamiento de los residuos según su tipo. Las iniciativas representan soluciones concretas al problema de generación de la basura y a la falta de su tratamiento adecuado. La gestión de los residuos sólidos urbanos pueden ser autofinanciables, al menos para el gobierno local si genera las condiciones para ello, si representa más una oportunidad que una amenaza, si permite tratar los residuos en una forma sustentable gracias a la participación privada, si esto permite un mejor y mayor margen de operación al ayuntamiento ante la disminución de gasto corriente y operativo destinado a la recolección de la basura. Este tipo de proyectos deben unir el esfuerzo de tres sectores: el gubernamental, el empresarial y el social.

En este sentido, la importancia del entendimiento de las palabras “responsabilidad”, “ciudadanía”, “subsidiariedad” y “participación” serán vitales para la comprensión y el desarrollo y entendimiento de la tesina, más, si ésta implicará la creación y legislación de un gravamen local por concepto de gestión integral de residuos sólidos municipales. La reducción del gasto operativo y corriente no obedece sólo a una optimización de recursos o recortes presupuestales, hablamos que el gasto en su totalidad no debe ser cubierto por el gobierno municipal, particularmente si éste no cuenta con ingresos propios para problemáticas propias, es decir, locales. Por lo que la responsabilidad ciudadana y la aplicación del principio de subsidiariedad en una sociedad, representa una nueva cultura de participación política, misma que permite a las administraciones públicas o al municipio la plenitud del ejercicio del poder público. Podrá entonces, enfocarse en asuntos de competencia superiores, afrontando nuevos retos que al contar con un gran nivel de gobernabilidad podrá dirigir sus esfuerzos en la generación de políticas de alto impacto y envergadura que permitan el desarrollo de la colectividad.

Las administraciones locales, tienen que afrontar el desafío de la sustentabilidad, que no es posible sin la debida convivencia y/o armonía entre la sociedad y el medio ambiente. A diferencia de “los gobiernos tradicionales”, la “nueva gobernanza” refleja una filosofía política sobre la participación, donde las decisiones

son tomadas en conjunto con otros sectores, tanto públicos como privados y muestra el principio de subsidiariedad horizontal. Este nuevo modelo de gobernar, facilita y genera la gobernabilidad desde la perspectiva de la adecuada política de consensos y la fortaleza de sus instituciones, así como la participación de diversos actores en las decisiones y una eficiente gestión pública. La responsabilidad y la acción ciudadana son pilares de la “nueva gobernanza”, lo que obliga a tener una nueva forma de relación e interacción entre gobierno y ciudadanía.

II. MARCO TEORICO

2.1 ¿Qué es el desarrollo sustentable?

Nace en 1987 en el informe Brundant, anteriormente solo había comisiones sobre el medio ambiente y desarrollo, las cuales, eran generalmente coordinadas por la ONU. La dinámica y las preocupaciones ambientales no eran del todo prioritarias en la agenda internacional, no digamos en los contextos locales.

“El desarrollo sostenible, se dice, es el cauce para luchar contra la pobreza y la destrucción del medio ambiente...la ONU estableció en 1983 la comisión mundial sobre el medio ambiente y el desarrollo. La comisión centró su atención en los siguientes temas: población, alimentación, especies y ecosistemas, energía, industria y el reto urbano... cuatro años más tarde, en su histórico informe Brundtland de 1987, esta comisión advertía que la humanidad debía cambiar de modalidades de vida y de interacción comercial, si no deseaba el advenimiento de una era con inaceptables situaciones de sufrimiento humano y degradación ecológica. En este histórico informe emerge el concepto “desarrollo sostenible”, al que definió como aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer las suyas” Del Riego (2004, p. 20 y 21).

Los constantes conflictos entre el hombre y su entorno ecológico y social, comenzaron a disminuir y aunque no fue precisamente por un acto de voluntad y armonía, el informe Brundtland permitió verdaderas acciones y acuerdos. “La importancia de este documento no sólo reside en el hecho de lanzar el concepto de

desarrollo sostenible (o desarrollo sustentable), definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones, sino que este fue incorporado a todos los programas de la ONU y sirvió de eje, por ejemplo, a la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992” (wordpress.com).

Esta cumbre celebrada en Río, significa uno de los principales pilares de la sustentabilidad local en conjunto con el informe Brundtland, y no tan sólo en función de garantizar recursos a las generaciones futuras, sino también creando y promoviendo un equilibrio entre el desarrollo económico, humano y ambiental, pero con especial atención al combate contra la pobreza.

En mayo de 1994 en la ciudad de Aalborg, Dinamarca, se redactó “La Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad” o mejor conocida como “La Carta de Aalborg”.

Esta carta compromete a las naciones o ciudades europeas firmantes a participar en el desarrollo sostenible local. Ello significa una tendencia global favorable al desarrollo sostenible, producto en cierta forma, de una metamorfosis política que se vive en la actualidad en el contexto internacional. El cambio climático en conjunto con el desequilibrio del medio ambiente, la producción y la pobreza, representan retos importantes para la comunidad internacional, mismos que no se pueden dejar de lado, mucho menos actuando irresponsablemente ante el manejo de los recursos actuales, sacrificando a las generaciones futuras condenando a la pobreza y a la marginación a muchos sectores sociales del planeta e incrementando aún más la pobreza actual.

Recordemos que la gracia del término “sustentable” es lograr este equilibrio y evitar los desordenes del sistema financiero mundial, como la acumulación de los grandes capitales en un sector minoritario, la creciente brecha de la desigualdad social, el aumento de la pobreza y exclusión social así como el propio deterioro del planeta y sus recursos a ritmos inimaginables. Incluso haber consumido y generado daños irreversibles en los pasados 40 años, más que en los últimos 200 años. Y que irónicamente el tiempo de recuperación (si es que este lo hubiera), sería de otros 200 años, sin duda, nuestra generación no tendría oportunidad de prevenir un acontecimiento de esta naturaleza, ni para las generaciones inmediatas, ni para las que estarán en los próximos 200 años, por lo que se genera un círculo vicioso “eterno”, un

círculo que involucra falta de desarrollo humano, falta de desarrollo económico y cada vez un mayor deterioro ambiental.

Esto nos lleva al reto de la sustentabilidad municipal, aquí es donde comienza la prevención, aquí es donde podremos garantizar y frenar los desordenes ocasionados por nosotros mismos, engloba mucho más que cualquier tratado o acuerdo entre naciones. Para esto, se requiere la capacidad de los gobernantes locales en concebir y adoptar medidas respecto a la formulación e implementación de políticas públicas locales dentro del marco de la sustentabilidad Municipal, de igual modo la ciudadanía. Todos los sectores sociales requieren su participación activa para garantizar un desarrollo local sin rebasar sus capacidades ecológicas.

En la cumbre de Johannesburgo en 2002, se evidencia ya la fuerza y la tendencia respecto a los modelos para el desarrollo, sin que éste sobrepase las capacidades ecológicas ni fomente la desigualdad social y la pobreza. En la actualidad, la tendencia en la gobernabilidad global y en los modelos locales de gobierno se enfoca a una gobernanza sustentable, según la cual los retos de una ciudad o una comunidad deben ser orientados dentro del espíritu de la agenda 21 local, de hecho el objeto de esta cumbre es el seguimiento del programa 21.

2.2 Sustentabilidad desde lo local y para lo local

La capacidad de los gobiernos locales para coordinar los esfuerzos de todos los actores implicados es vital, en el caso de los municipios en Jalisco, tendrán que aplicar sus propias estrategias, los tiempos de crecimiento o de rezago, los contextos culturales, sociales y económicos no son los mismos en cada municipio, ni siquiera en una misma región, por lo que los únicos responsables son los propios municipios, pero siempre y cuando cuenten con el apoyo y reconocimiento de la sociedad y los órdenes superiores de gobierno en sus estrategias o políticas en materia de sustentabilidad. Pero si un ente superior frena de forma directa o indirecta el avance o la capacidad autónoma de dar solución a problemas locales de esta naturaleza, lo que ocasiona es una deslegitimación por parte de la sociedad hacia sus instituciones, debilitando por consecuente toda acción emprendida por parte de los gobiernos locales. A estos llamados “frenos” por un orden de gobierno superior, se deben a la ignorancia o alguna “ocurrencia gubernamental”;

decisiones que lejos de ser una política pública, representa momentos de inspiración de las autoridades en la materia, en ocasiones las estrategias del desarrollo territorial o regional cambian o mutan constantemente, esto, ante la creciente in operación del sector de los residuos sólidos urbanos por mencionar un ejemplo, aún, con toda su autoridad y empuje, las autoridades no definen estrategias financieras para el éxito de las políticas propuestas e impulsadas por ellos mismos. La incapacidad financiera municipal se hace evidente y complica todavía más el encontrar una solución viable, factible y con menos costos en lo económico, en lo social, y por supuesto en el medio ambiente, soluciones de largo plazo, de carácter generacional.

Es vital e imprescindible el uso de políticas públicas emanadas y aplicadas desde los órganos locales, se debe insistir en que los órganos superiores de gobierno solo deben de actuar en función de los aspectos torales del desarrollo y convertirse en un facilitador y promotor de las políticas propuestas desde los gobiernos municipales, pero si insistimos en generar las estrategias de manera centralista considerando indicadores y variables generales más no únicas o locales, sin duda, cualquier estrategia estará condenada al fracaso, no puede existir una imposición legitimada con una política pública o incluso mediante reformas a la ley, mucho menos si no existe consenso con los ayuntamientos.

“La necesidad de que las políticas se aborden desde los niveles de gobierno más próximos al ciudadano. La principal razón que justifica la centralidad de las administraciones locales, en consonancia con el principio de subsidiariedad, es que éstas suelen estar en mejores condiciones para gestionar el territorio, ya que disponen de mayor información sobre los problemas locales y mantienen un contacto cotidiano con los actores sociales y ciudadanos” Subirats (2000, p. 17).

El desarrollo sustentable local, coordinado por los gobiernos municipales o ayuntamientos tienen la capacidad política, legal y democrática de generar estrategias, reformas administrativas vanguardistas, impulso y aplicación de políticas públicas, promover la participación de la ciudadanía y la iniciativa privada en las decisiones, y no tan sólo estos últimos 2 sectores, también los sindicatos, universidades, colegios, organismos, etc. Todos aquellos que mediante un proceso de participación conjunta con el gobierno local, en asuntos de trascendencia de la colectividad tomen decisiones y legitimen las mismas para dar pie a acciones concretas que se reflejen en el desarrollo.

Un modelo horizontal como este, representa la pauta para la gobernabilidad democrática, básica para emprender acciones en función de la sustentabilidad, puesto que ésta, depende mucho de voluntades más que de recursos.

Uno de los principales retos que enfrentan los gobiernos es la corrupción, las relaciones entre los diversos actores que realmente detonan en el desarrollo local, se encuentran en un estire y afloje de intereses que no son inertes a las necesidades de la comunidad. “La cooperación entre el gobierno, las organizaciones civiles y las empresas del sector privado, en un medio de relaciones políticas transparentes e incluyentes, que muchas veces no existen debido al incipiente desarrollo institucional, podrían dar respuesta a las tendencias negativas del crecimiento y a la escala que han alcanzado las actividades humanas.” Graizbord (1999, p. 7).

Por otro lado, la propia participación ciudadana permite cerrar cada vez ese círculo que representa la suma de esfuerzos colectivos encaminados a un solo fin: “la promoción del desarrollo”. ¿Pero todo esto de qué sirve? Es decir, ¿realmente podemos ejercer en la práctica una decisión de esta magnitud que incluye elementos culturales, históricos, de hábitos, de costumbres, de voluntades y hasta de conciencias? Seguramente la respuesta es sí, pero también se necesita la propia autoridad y legitimidad para operar de forma más efectiva y directa la problemática local, es decir, el poder se debe descentralizar, las facultades y los esfuerzos deben ser ejercidos por el gobierno local, en este caso el ayuntamiento del municipio. Si bien los órdenes de gobierno superiores marcan y diseñan las políticas en una lógica estatal o regional, congruente sería que los ayuntamientos tengan una mayor posición al respecto, por ser las células que garantizan el éxito de cualquier política

“Si de lo que se trata aquí es de explorar formas y métodos que pudieran reforzar la función o estatus político de los ayuntamientos, habría que pensar en integrar en el gobierno municipal los mecanismos de solución de problemas que se traslapan en su territorio y que en este evento por razones analíticas quizá se presentan de manera separada. En otras palabras, el desarrollo sustentable y lo que esto significa en el ámbito local o lo que implica para los gobiernos locales, no es otra cosa que una situación en donde los procesos de planeación democrática estén internalizados, donde los problemas regionales tengan respuesta desde las comunidades locales con la participación de los agentes locales” Graizbord (1999, p. 1).

2.3 Modelo tradicional de Gobierno vs. Nueva Gobernanza

Esta diferenciación obedece precisamente a una nueva forma de gobernar diferente al modelo jerárquico tradicional. Recordemos que la mayoría de las decisiones no son tomadas en consenso interno (cabildos o ayuntamientos), mucho menos cuentan con los consensos externos (agentes sociales, sindicatos, empresas, colectivos, minorías, universidades, gremios, etc.). Muchos pensarán que se estaría complicando más las decisiones, pero no confundamos la vía con el destino, el objeto de este modelo es no sacar adelante las decisiones por tener que sacarlas, las decisiones en conjunto y legitimadas están en función del desarrollo de la colectividad. De aquí la importancia de involucrar a los diferentes sectores del municipio en decisiones de trascendencia local, éstas serán legitimadas y avaladas en general, por lo cual el ayuntamiento tendrá la capacidad de coordinar estas acciones y los sectores involucrados a su vez desde la ciudadanía tendrán que participar y generar las condiciones de desarrollo de manera equitativa. No habrá cabida para la deslegitimación o el rechazo a ciertas acciones emprendidas, puesto que es la propia sociedad la que avala las políticas o estrategias en conjunto con el Ayuntamiento.

La gobernanza permitirá al ayuntamiento orientar sus principales esfuerzos en asuntos de envergadura, las estrategias y políticas aplicadas en el municipio podrán contar con un amplio éxito gracias a dos factores determinantes: 1) decisiones horizontales en conjunto con los sectores privado, público, social, etc.; 2) participación y responsabilidad ciudadana. Si existe gobernanza habrá por consecuencia gobernabilidad, esta última no es más que la relación e interacción del gobierno y la sociedad en la búsqueda de soluciones para el desarrollo de la colectividad. El propio Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo lo concibe como un conjunto de procesos, mecanismos e instituciones que pautan la gestión de los asuntos públicos.

2.4 La participación ciudadana y el alto nivel de capital social: bases esenciales para el desarrollo

Concebir a la ciudadanía como algo supremo, entenderla y valorarla, incluso comprender lo que significa y el poder que representa no es fácil, se requiere de una formación y educación en la materia. Para algunos significa un status social donde participan algunos y no todos, no en vano “la ciudadanía” en la antigua Roma era concebida como lo más valioso, más si se era esclavo. Pues bien, irónicamente ¿por qué en la edad moderna los gobiernos municipales se convierten en esclavos de los habitantes del municipio? Y no decimos ciudadanos, en donde existe una diferencia abismal. La ciudadanía no ejercida en la actualidad genera crisis. Todas las acciones emprendidas por los gobiernos locales o cualquiera que fuese su orden de gobierno, se ven amenazadas ante la falta de participación ciudadana, además de la crisis de participación, encontramos un contexto de deslegitimación de las instituciones, éstas son atacadas y por supuesto no son reconocidas, a su vez las instituciones luchan de forma interna con la corrupción y la burocracia, son 2 frentes en los que se encuentran la mayoría de los municipios en Jalisco.

Lo único que garantizara el desarrollo es la fortaleza institucional, si un país tiene debilidad en sus instituciones, si no funcionan, si son inoperantes, deficientes y corruptas las posibilidades de un país de salir de la pobreza o del subdesarrollo son nulas, caerá en el círculo vicioso “eterno”.

En un caso contrario, si un país tiene instituciones fuertes, sólidas, funcionales, que dan soluciones de manera eficiente, están legitimadas y reconocidas por la ciudadanía, su camino al desarrollo estará asegurado, esto último sin siquiera mencionar el ingrediente más importante: la participación ciudadana.

Se dice que el capital social muestra la riqueza que tiene una comunidad en “ciudadanía”, es decir, mientras más ciudadanos tengan una población mayor será el capital social. A lo que debemos apostar es a la formación de ciudadanos; las políticas públicas de formación y generación de capital social son prácticamente nulas, de aquí precisamente partimos para el éxito de cualquier política en cualquier sector, la ciudadanía representa el alma en las mayorías de las políticas públicas, principalmente si éstas están orientadas al desarrollo sustentable local, y lo podemos observar en temas tan básicos pero a su vez tan complejos como por ejemplo: la gestión de los residuos

sólidos, la movilidad, la limpieza, etc. Sectores que sin la responsabilidad ciudadana no podrán ser resueltos.

Ciudades a nivel mundial han cambiado radicalmente su escenario de crisis (cualquiera que fuese ésta) a un escenario sostenible, donde el equilibrio entre lo económico, lo social y ambiental, permiten el desarrollo y fortalece el combate a la pobreza, sin mencionar la preservación del medio ambiente.

“Una encuesta sobre capital social levantada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que involucró a más de 2 mil 800 hogares urbanos de México, reveló que 60 por ciento de los pobladores está dispuesto a violar la ley cuando piensa que tiene la razón...sólo 19.1 por ciento de los mexicanos encuestados, manifestó que nunca iría contra la ley, aun cuando creyera tener la razón...además, la encuesta auspiciada por UNESCO y la Secretaría de Desarrollo Social establece que 73 por ciento de las personas perciben que la ley no protege a todos por igual.” Valadez (2007, www.milenio.com).

El mayor reto de las administraciones públicas y/o del Estado es tener la capacidad de “ciudadanizar” a sus habitantes, allí radica la clave de la modernidad y el desarrollo, Gómez Morin, fundador del Partido Acción Nacional en México, en 1939 sostenía que el objetivo propio de la participación política de Acción Nacional en la vida pública de México no era tan sólo por el acceso simple al poder, sino que con el acceso a éste se tuviera la capacidad de “formar mexicanos expertos en el oficio de ser ciudadanos”. Ese fue la tesis central y sigue siendo la premisa desde su fundación como una institución política. Sabía de la importancia y la potencialidad de ciudadanizar al país, brindándole así la oportunidad de competir y acceder al desarrollo y crecimiento de la sociedad en un marco de participación y acción ciudadana como eje principal que combatiera el paternalismo, el cual imposibilitaba el desarrollo de la colectividad. Aquí radica en gran parte el éxito o el fracaso de muchas políticas públicas, en tener la capacidad de involucrar a esos ciudadanos, no en la ejecución solamente, sino en la definición de las propias políticas. A partir de ello, será más fácil la ejecución con la participación de todos los actores.

III. MARCO METODOLOGICO

El proceso de investigación tiene como prioridad centrarse en la descripción y análisis de los métodos, como parte previa y fundamental para llegar a los resultados. El objeto de esta tesina es proponer una reducción del gasto público municipal en el ámbito de los residuos sólidos urbanos. Fundamentalmente la premisa es crear una tasa o gravamen municipal que permita potencializar la política local de ingresos del municipio, para ellos seguiremos una metodología de la siguiente forma.

En primer término a través de recolección de datos oficiales de distintas dependencias del ámbito municipal, estatal y federal. Naturalmente serán dependencias especializadas en el tema del medio ambiente y la ecología. Nos concentraremos también en los diferentes ámbitos de gobierno, el municipal, el estatal y naturalmente el federal.

También se consultará distinta bibliografía que acumula datos relevantes del problema de los residuos sólidos urbanos en México y en Jalisco, sin dejar de lado datos internacionales.

Se llevarán a cabo visitas a rellenos sanitarios para conocer las circunstancias en las que se está trabajando, además de poder entrevistar a quienes directamente se encuentran involucrados en el manejo de esos rellenos. Esto se hará en municipios del estado de Jalisco.

Analizaremos un caso exitoso de manejo de residuos sólidos urbanos basado en la participación ciudadana. De ahí se podrán rescatar experiencias que ya han sido implementadas en otros lugares y que han sido prácticas y eficientes. Estos casos serán de ciudades europeas, ya que ahí es en donde se concentran algunos de los mejores ejemplos que pueden ayudar a este trabajo.

Se analizará también un caso de finanzas públicas municipales y el impacto positivo en ellas que tendría llevar a cabo una política como la que se está proponiendo. Esto a la luz de presupuestos actuales y considerando el gasto corriente real que implica el manejo de los residuos sólidos urbanos por parte de los ayuntamientos con los esquemas vigentes.

IV. POLÍTICA DE REDUCCIÓN DEL GASTO CORRIENTE Y OPERATIVO EN LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

4.1 Escenario actual respecto al tema de los residuos sólidos generados en los municipios de Jalisco.

La problemática en los municipios de Jalisco es prácticamente histórica, el contexto actual no es un resultado reciente, si bien el problema se ha incrementado por la cultura consumista, no significa que el factor consumo sea el causante de una mala gestión integral de los residuos. De aquí que la “fuente generadora” es la que equilibra y coadyuva en gran medida para el éxito de una política pública en el sector. Será entonces el gobierno municipal quien coordine e impulse las acciones necesarias en materia de inversión, infraestructura, logística y legalidad. Los esquemas pueden ser mediante participación directa, privada o mixta.

La mayoría de los municipios se encuentran en condiciones precarias y arcaicas en materia de manejo de residuos sólidos urbanos. Es impresionante el método empleado para su confinamiento final, no tan sólo en su vertimiento, si no por su nulo tratamiento, lo máximo que podemos encontrar son rellenos que cuentan con al menos una capa de geomembrana, esto, con el objeto de retener los líquidos o lixiviados derivados de la propia revoltura de los residuos “basura”. En casos un poco más particulares presumimos algunos vertederos con extracción de gas metano o biogás, mismo que es muy rentable, pero la sustentabilidad local no está por debajo de un interés económico derivado precisamente de la contaminación legalizada o disfrazada; puesto que para la obtención del biogás se requiere de un estado anaeróbico de la basura, es decir, sin presencia de oxígeno, “el metano” al ser un gas incoloro, insaboro e invisible, representa un peligro latente. Ejemplo: incendios y la generación del efecto invernadero.

De acuerdo con Martha Ruth del Toro Gaytán, titular de la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable (Semades), “en Jalisco el relleno sanitario de Picachos está próximo a recibir sus primeros bonos de carbono, pues cuenta con el apoyo del Consejo de Colaboración que desde diciembre de 2008 autorizó a la dependencia iniciar los trabajos pendientes a la contratación del aprovechamiento del

biogás en el sitio....con lo que estamos cubriendo todos los sitios potenciales de producción de metano” Saavedra (2009, La Jornada).

Sin duda, la extracción de este biogás ayuda a disminuir el impacto ecológico, pero ¿en realidad representa un logro? Es decir, ¿no representa una solución a un mal ya provocado? o mejor dicho ¿por qué haber permitido que se diese tal cantidad de revoltura a través de los años?

Simple y sencillamente no se debió haber confinado la basura de tal forma, para que ahora sea una mina de “biogás”. ¿Que sea rentable, y que se adquiera de los rellenos mal administrados será mera coincidencia? De cualquier manera la extracción debe de ser una solución emergente e inmediata para frenar y eliminar en la medida de las posibilidades y capacidades todo el biogás concentrado en el relleno, y claro está, frenar el vertimiento y en su defecto cambiar de forma radical el proceso de tratamiento de residuos sólidos urbanos mediante la separación, tratamiento y confinamiento adecuado, la tendencia debe de ser el vertido cero.

Las políticas públicas en el sector son prácticamente insuficientes, e incluso en algunos casos producto de las ocurrencias y la ignorancia; es inconcebible incentivar y fomentar la inversión de rellenos o vertederos regionales para el confinamiento final de varios municipios, puesto que dicha estrategia se contradice con la lógica de la separación (promovida meses después por la misma SEMADES). Esto quiere decir que un relleno no es compatible con un plan de separación, puesto que el modelo de un vertedero y un relleno sanitario es eso, verter y rellenar, la razón de la separación a su vez implica la tendencia al vertido cero, dado su aprovechamiento en la transformación y re uso y en el caso de los desechos orgánicos la producción y generación de fertilizantes y composta.

Lamentablemente las políticas derivadas de las inconsistencias y las contradicciones, generan incertidumbre e incredulidad por parte de los ciudadanos y de los gobiernos municipales respecto al orden de gobierno superior; los constantes cambios en la estrategia así como las decisiones no consensuadas en conjunto con los gobiernos locales, refleja un seguro fracaso en cada estrategia a implementar. Simple y sencillamente son decisiones unilaterales y sin consenso que van en gran medida acompañadas de una obligación legal derivado de una legislación en la materia, esto último sin mencionar la incapacidad de ofrecer y/o promover recursos financieros o

humanos en la aplicación y formulación de estrategias locales para su desarrollo y cumplimiento.

“Este programa de separación domiciliar que estableció la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, con amplias y profundas deficiencias tanto estrategias como de consenso interinstitucional, se estructuró mas con visión político-mediática, que con soportes técnicos focalizados, realizables cumplibles y sobre todo, socializantes y educativos” Del Castillo (2009, Público).

Un programa de esta naturaleza “requiere cimientos concretos, como conocimiento amplio de la dimensión del problema, su origen, desarrollo, comportamiento y perspectiva, así como la suficiente capacidad técnica e infraestructura operativa instalada; de la percepción analítica de la cultura social, identificada por barrios, colonias, fraccionamientos, poblaciones y regiones, para definir estrategias específicas; de la disposición del sector empresarial para involucrarse, como inversionista en la infraestructura de las soluciones.” Del Castillo (2009, Público).

Los municipios se encuentran en una desventaja técnica en cuanto a conocimientos y experiencia en el área, los rezagos en tecnología y capital humano son evidentes y sin duda representa el peor enemigo de este proceso de reingeniería, otros de los factores a considerar y que obedecen a la lógica local. Es precisamente la falta de administraciones municipales vanguardistas, los actuales reglamentos municipales deben de ser reformados, la lucha contra una cultura tradicional del boleo a domicilio será un tema difícil, la falta de inversión privada es sin duda otro factor determinante.

No obstante, los rellenos o tiraderos municipales impactan en el subsuelo hasta llegar a los mantos acuíferos del municipio y en donde la salud de la comunidad actual está en riesgo y a su vez condena a las generaciones futuras, ya que el lixiviado es un toxico muy potente capaz de contaminar millones de litros de agua potable, las consecuencias no se limitan únicamente entonces a la degradación del ambiente y de la salud humana, sino impactará en su momento en la economía y desarrollo local, puesto que en los casos rurales los cultivos estarán siendo regados con agua contaminada y ante el contexto global de calidad y competitividad, estos productos pudieran estar vetados en el mercado, condenando la actividad principal de muchos municipios, ya que su agua tardará decenas por no decir cientos de años en descontaminarse, y todo por el producto

inadecuado de la gestión de los residuos, la falta de voluntad, la incompetencia y las ocurrencias, al momento de gobernar.

4.2 Análisis sobre la afectación al desarrollo sustentable local, derivado del modelo tradicional de gobernar en los Ayuntamientos en Jalisco, principalmente en el marco de los Residuos Sólidos Urbanos

La capacidad de desarrollo y crecimiento en cada uno de los municipios en México es completamente diversa, aún encontrándose en una misma región del estado. Las necesidades, los contextos culturales, económicos y sociales varían abismalmente, incluso los aspectos antropológicos son necesarios para la concepción histórica de cada problemática local. Imaginemos un gobierno que toma decisiones unilaterales y que no conllevan consenso municipal o por lo menos que el receptor de la política este enterado de la estrategia a seguir. Además, como resultado de la incompetencia municipal, agregamos la falta de tecnología, la falta de especialistas, la ausencia de los propios recursos económicos y un completo abandono de participación ciudadana y por supuesto escenarios legales complejos. Un cóctel un cuanto tanto peligroso para la sustentabilidad local. Pero en un escenario donde se presente todos los factores técnicos anteriores, al menos en materia de insumos, requeriríamos de formación de capital social.

Pudiéramos decir que el contexto o escenario anteriormente explicado se debe al típico modelo de gobernar, estamos ante una cultura de gobierno que se reduce a dar continuidad en todo aquello que el ayuntamiento históricamente se ha dedicado: recolectar la basura y tirarla a cielo abierto, arreglar las iluminarias, obras públicas indispensables en materia vial, escolar, infraestructura de drenaje, agua potable, seguridad pública, servicios médicos, etc. Es decir, lo básico de cualquier gestión pública municipal y es aquí, precisamente en esta simplicidad, en esta concepción básica es donde se atorán las ideas, los proyectos, la vanguardia, la modernidad, el avance.

El esquema de gobierno tradicional, deberá sufrir una metamorfosis, una reingeniería por no decir una reinvención del gobierno municipal para dar cabida entonces a la llamada gobernanza, vergonzante para algunos ante su evidente ignorancia

e incredulidad, pero básica e indispensable para los gobiernos modernos y vanguardistas, producto de la integración política y de capacidad de consenso y participación en todos los sectores y con los propios actores sociales en la toma de las decisiones.

Sabemos que la gobernanza implica la toma de decisiones conjunta y horizontal en conjunto con los impulsores y los receptores de la política pública en cuestión. Precisamente ese modelo tradicional de gobierno limita la generación de políticas públicas factibles y viables en el marco de las basuras municipales así como del entorno ecológico, hablamos de una incapacidad innegable en términos técnicos y políticos que evidencian el rezago en el sector, dando como consecuencia soluciones estériles y arcaicas, sin ninguna formulación, planeación y/o estrategia.

Por ejemplo “la preservación de la biodiversidad requiere del conocimiento de su valor y de la utilización de mecanismos que permitan contabilizar las necesidades de espacio de las diferentes actividades económicas que se deben de desarrollar en un lugar, y exige también, obviamente, la conservación de los espacios naturales. En este sentido, los criterios empleados en la política de ordenación y planificación territorial pueden ser determinantes para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad” Boada (2003, p. 58).

En momentos de grave angustia social, como lo puede significar un incendio en un vertedero, más si se vive a menos de un kilómetro del lugar, impera de manera automática la demanda ciudadana y el reclamo, incluso hasta llegar al grado de participar en la extinción del fuego por parte de la comunidad afectada. Sin duda, estaríamos viendo una medida “correctiva” más que “preventiva”, puesto que las acciones gubernamentales están siempre encaminadas a eso, a resolver problemáticas que emergen desde una lógica de omisión gubernamental y social. Aquí es donde debemos de comenzar con una reinención del gobierno en todas sus fases, particularmente desde sus entrañas, “limpiar” el gobierno, descontaminarlo y curarlo de ser posible hasta llegar al grado de desintoxicarlo, solo así, podrán sobrevivir las instituciones actuales, mismas que permitirán a su vez el desarrollo local. En esta metamorfosis gubernamental, en este proceso de cambio, se debe de aprovechar la coyuntura e involucrar determinantemente a la sociedad en general, entender que los propios cambios y la evolución que se da en el nuevo modelo o estilo de gobernar, se

tendrá que extender a los tejidos sociales, esta sinergia en el mismo proceso de cambio deberá lejos de concebirse como una obligación, se deberá entender como un asunto de conciencia, más que de leyes u obligaciones, comprender que el entorno no es tan sólo ecológico, si no también urbano, industrial, social, y hasta político, de eso se trata la sustentabilidad, de lograr un equilibrio entre las variables más importantes para el desarrollo local, las personas deberán involucrarse desde la conciencia y en un contexto institucional. El paternalismo representa la antítesis de la participación ciudadana; que no haga el gobierno lo que es papel del ciudadano, más si éste, degrada o destruye el bien común.

“A lo largo del tiempo, son dos las versiones surgidas en relación con el principio del que contamina paga. El primero equipara el precio que se cobra por el uso de los recursos ambientales con el costo del daño infligido a la sociedad por su explotación. El precio cobrado se puede tasar en forma directa sobre el proceso que genera contaminación, o el precio que se debe pagar por las licencias que autorizan al poseedor a generar determinadas cantidades de contaminantes.” Gilpin (2008, p. 101).

La recolección de basura, o mejor dicho, todo el costo que implica una operación integral de residuos, incluso donde intervenga la iniciativa privada, genera costos enormes para los Ayuntamientos, un gasto muy elevado proporcional a su presupuesto anual, es notorio que solo este sector representa un gran porcentaje del gasto público, pudiéndose invertir en otros sectores más rezagados y que además el ciudadano es el responsable al ser la principal fuente generadora de residuos, si bien por orden constitucional la recolección es responsabilidad del Municipio, ya sea directa o indirectamente mediante concesiones, también es responsabilidad del gobierno municipal generar las condiciones financieras, optimizar el gasto y eficientar su política local de ingresos. Empecemos por el pago del predial y el agua, estos dos gravámenes son cobrados en su 45%, teniendo un déficit fiscal local promedio de 55%, entonces ¿cómo hacer frente a esta demanda ciudadana y ambiental? Si la propia comunidad no cae en la cuenta de que tiene que pagar por los servicios más básicos. En la lógica de Gilpin, tendrá que pagarse de forma económica la prevención de una posible contaminación del entorno al tener rellenos obsoletos e infuncionales, pero también entender que los ayuntamientos para emprender políticas de envergadura, requiere la participación de la sociedad, primero liquidando sus adeudos así como futuros pagos

oportunos de predial y agua, sólo así podremos entrar a una etapa de cobro anual por concepto de recolección, tratamiento y confinación final. Muchos Ayuntamientos a nivel mundial generan tasas y derechos que son cobrables directamente a los ciudadanos y que son ingresos que permitirán una reducción significativa del gasto público municipal. Puesto que la erogación sería precisamente de los ingresos provenientes de los derechos o pagos locales.

Esto sin duda permitirá optar por políticas públicas de envergadura a largo plazo y no soluciones de corto plazo. Los grandes Ayuntamientos ya sean urbanos o rurales en la lógica de los municipios desarrollados, se caracterizan por el reconocimiento de las instituciones y por su efectiva política local de ingresos, donde el ciudadano es consciente del costo y por lo tanto de la sensibilidad hacia el bien común.

4.3 Referencia de un caso exitoso en una provincia europea como Vizcaya, donde se están aplicando políticas públicas en la gestión de los Residuos Sólidos Urbanos

Las referencias que generalmente se toman como ejemplo de éxito sobre algún contexto en particular, se basan precisamente en eso, en el éxito. Pero olvidamos los escenarios culturales, políticos, sociales, económicos y hasta antropológicos para que esto pueda darse. Es decir, las realidades no son las mismas en cada lugar, esto no significa que funcione en cualquier país; como ejemplo: las políticas económicas aplicadas en México en los años noventa inspirados en el modelo estadounidense no funcionaron exactamente como algunos querían o pensaban.

Nos limitamos exclusivamente a darle su viabilidad ante el modelo comprobado pero no nos percatamos que las realidades son distintas, si bien la fuente inspiradora es importante, la objetividad debe de imperar en todo momento, más aún, en el caso mexicano, puesto que estamos gustosos y queremos mutar nuestra identidad mexicana por una sajona o mejor dicho proveniente de países abismalmente diversos al nuestro. Incluso desde su concepción, en el caso Vasco la situación es diversa, particularmente nos referimos al territorio de Vizcaya, que en base a su modelo y su política de gestión de residuos ha logrado no tan sólo disminuir el rezago en gran medida en el sector, si no que ha sido capaz de involucrar a la sociedad en general en este proceso.

Aquí podremos tener como referencia un caso que pudiera asemejarse a la lógica de los municipios en Jalisco, simple y sencillamente por el tipo de trazos, arquitectura y diseño de las ciudades y municipios que en teoría son prácticamente similares a cualquier municipio español, en este caso, el contexto Vizcaíno y sus municipios.

Ante esto, la diputación foral de Vizcaya ha emprendido un plan estratégico interesante o mejor dicho ha venido desarrollando y cumpliendo planes integrales de Residuos Sólidos Urbanos que le permiten medir los avances, generar indicadores y a su vez someterse a procesos de evaluación que les permitirá perfeccionar los planes consecutivos, puesto que esta política y/o estrategia obedece a una visión en el largo plazo, y que además ha logrado unir a la iniciativa privada en conjunto con el sector público en administrar e invertir en plantas y procesos de tratamiento y disposición final de los residuos. Si bien la responsabilidad de recolección le compete al ayuntamiento el resto de las actividades son responsabilidad de la diputación foral.

La gracia de la política vizcaína es que precisamente todas las políticas públicas son de carácter público, van precisamente enfocadas en necesidades de la colectividad y no son relleno en las soluciones o en las ocurrencias respecto a la problemática o peor aún, que estén encaminadas a algo que precisamente no sea público. Aquí es donde vemos que el verdadero desarrollo es un asunto de voluntades más que de recursos financieros.

Incluso el soporte legal de sus políticas y estrategias son vitales, es decir, se han hecho las legislaciones pertinentes para su aplicación y lo mismo han hecho los municipios en cuanto a sus reglamentos, la intención es permitir empatar el contexto jurídico con la certeza del funcionamiento o el desarrollo de la logística general, también la certidumbre y fortaleza institucional propicia un escenario para las inversiones en la materia, y que a su vez al ser decisiones de largo plazo, obliga a los ayuntamientos a dar continuidad a las acciones emprendidas, tal es el caso del II plan integral de residuos urbanos de Vizcaya 2005-2016 y que en su naturaleza plasma los principios estrategias que rigen el plan.

Principio de gestión sostenible de los residuos. Una política tendiente a sustituir materias primas o energías primarias no renovables por materias secundarias o combustibles alternativos derivados de residuos, es una política en línea con los objetivos del desarrollo sostenible. En este sentido, y con relación a los residuos, una

política orientada a la sostenibilidad debe abogar, primero, por generar la mínima cantidad de residuos posible y, después, porque una vez generados se aprovechen al máximo los recursos-materiales-energía-contenidos en los mismos, de manera que se vierta el mínimo posible.

Principio de jerarquía comunitaria de gestión. De acuerdo con la escalera jerárquica de opciones de gestión de los residuos, definida por la estrategia comunitaria de gestión de residuos de 1990 (R4) y consolidada por la estrategia comunitaria de 1996 (R5) (R6), así como por los restantes programas y directivas comunitarios, el plan integral articula sus actuaciones de acuerdo con el siguiente orden de prelación:

- Prevención
- Valorización
Material: reciclaje, compostaje.
Energética
- Eliminación.

Tanto la Jerarquía comunitaria de gestión de residuos como el resto de principios y prioridades, deben de ser aplicados con flexibilidad, adaptándose a las circunstancias concretas de cada situación particular, pero con una visión global. Esto significa que, en un caso determinado de gestión de residuos, puede invertirse el orden de la escala de prioridades, si se comprueba que, desde el punto de vista medio ambiental, la afección global es menor para la solución adoptada.

Principio de gestión integrada. Una gestión orientada a la sostenibilidad que intente aprovechar el máximo de recursos-materiales y energía-contenidos en los mismos, deberá de prever acciones de prevención, junto con actuaciones e infraestructuras de reciclaje, compostaje y aprovechamiento energético, y finalmente, operaciones de vertido para aquellos residuos que no tengan otras posibilidades de aprovechamiento una vez reducida su peligrosidad.

Principio de prevención de la generación. De acuerdo con el objetivo de la Organización de las Naciones Unidas de reducir al mínimo los desechos y con el planteamiento de la Unión Europea de que la tendencia actual de generar cada vez más residuos debería detenerse y en su caso invertirse en la medida de lo posible, el plan

integral toma en consideración la necesidad de minimizar la generación de residuos y trata de articular acciones de prevención, dentro de los límites que las actuaciones de minimización tienen en el ámbito local.

Principio de minimización del vertido. De acuerdo con el apartado 53 de la estrategia comunitaria de 1996, que señala que el vertido de residuos debería de considerarse la última y la peor solución, ya que tiene un impacto negativo para el medio ambiente, sobre todo si se tienen en cuenta sus efectos a largo plazo. O cuando señala que en las estrategias sobre gestión de residuos procurará evitarse el vertido y, de no ser posible, se reducirá al máximo la cantidad de residuos destinados al vertedero, especialmente mediante operaciones de prevención de residuos y valorización. O cuando finalmente señala que sólo debería aceptarse en los vertederos los residuos no valorizables y los residuos inertes.

Principio de subsidiariedad administrativa y de responsabilidad compartida. Dos principios básicos de la actuación comunitaria que recogen en el V Programa de Acción en materia de medio ambiente y que se aplican conjuntamente.

De acuerdo con estos principios,

- Desde el reconocimiento de que la competencia de gestión de los Residuos Urbanos es municipal
- Desde la constatación de que la ley 3/98 (R28) confiere a las diputaciones la competencia de desarrollar la planificación marco de gestión de residuos urbanos.
- Desde la constatación de que una gestión avanzada puede requerir de soluciones supra comarcales y por tanto del impulso de la diputación foral de Vizcaya.

El plan integral postula la actuación subsidiaria, coordinada y cooperadora de las distintas administraciones, con el impulso de la diputación foral de Vizcaya” (II plan integral de residuos urbanos de Vizcaya 2005-2016).

No obstante la diputación foral de Vizcaya lanza y desarrolla la agenda o programa 21, vital en el desarrollo sostenible según los criterios de la Organización de las Naciones Unidas, en el caso vizcaíno se denomina PROGRAMA BIZKAIA 21, sin duda un aliado o complemento más en la sustentabilidad local, si en el marco de los residuos han tenido la capacidad de involucrar a diversos actores en las soluciones, este

programa coadyuva y potencializa los esfuerzos en lograr un equilibrio entre lo social, económico y ambiental

“Los criterios de sustentabilidad que impregnan las líneas estratégicas incluidas en este documento comprenden consideraciones de tipo ambiental, social, económico, cultural, y deberán ser tenidos en cuenta por todos los estamentos forales en su actuación. Así mismo integran los principios de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres...se pretende que el programa Vizcaya 21 sea el documento que recoja las bases que orienten la acción foral en su compromiso a favor de un modelo de desarrollo sostenible para el territorio histórico de Vizcaya y los municipios que lo componen. Además, se pretende sea un documento de trabajo que garantice por sí mismo la continuidad de la acción hacia la sostenibilidad a través del seguimiento y evaluación periódica de su evolución” (Programa Bizkaia 21).

En conclusión, la referencia de un caso exitoso en el sector de los residuos sólidos urbanos en Vizcaya contempla una serie de objetivos a seguir, como si fuese un efecto multiplicador, pero con la diferencia que el efecto continuo o posterior está en función del cumplimiento de los objetivos anteriores. Este modelo representa la organización provincial para dar soluciones de carácter municipal mediante sus ayuntamientos, aquí es donde el ejemplo entra según el tema de nuestro estudio, actualmente los municipios que conforman el territorio de Vizcaya han adaptado sus ordenanzas municipales en el sector para estar en sintonía no tan sólo con la normatividad provincial o regional, hablamos de la propia normatividad europea, como ejemplo lo siguiente:

- Formulación y aplicación de políticas públicas en la formación de capital social.
- Reingeniería de recolección de los residuos en función de tipo y día de residuo a tratar en las plantas.
- Inversión en plantas de tratamiento especializadas y sostenibles.
- Creación de tasas impositivas de carácter municipal que permiten la adecuada gestión integral de los residuos.
- Disminución del gasto corriente en el sector en el mediano y largo plazo.
- Inversión privada conjunta con las autoridades del territorio (diputación foral de Vizcaya)

- Reformas y creación de reglamentos municipales que permitan el desarrollo y aplicación de políticas públicas orientadas al tratamiento de los residuos urbanos del municipio.

4.4 Otro caso de éxito, Oviedo

No es de extrañar que España sea uno de los países más avanzados en la materia de tratamiento de los residuos sólidos urbanos. De alguna manera, está a la par de la mayoría de los países europeos por convencimiento propio y naturalmente por las obligaciones que en materia ecológica tiene el país con el resto de los países a través de la Unión Europea. Lo que destaca, es que algunas de sus ciudades han venido innovando en los esquemas fiscales del tratamiento de la recolección de la basura, y en esto no todos están igual de avanzados.

Otro caso de referencia a nivel mundial, es el Ayuntamiento de Oviedo en el Principado de Asturias, en el norte de España. La esencia impositiva también se hace presente mediante una ordenanza municipal (reglamento), la cual obliga a los ciudadanos a pagar una tasa por concepto de recogida de basuras. Este espíritu predomina en los municipios españoles y europeos con altos niveles de sustentabilidad y eficiencia en la política de gestión de residuos. Es claro que muchos de los servicios públicos municipales deben su calidad y autosuficiencia financiera gracias a los pagos que la ciudadanía realiza.

No obstante lo anterior, no es un asunto de recursos sino más bien de voluntades, puesto que los habitantes saben de la importancia del adecuado tratamiento y confinación de residuos sólidos urbanos. En su percepción social, el entorno y los equilibrios de éste con el aspecto económico y ambiental son vitales y de gran importancia.

También vale la pena mencionar que el ayuntamiento responde y se legitima haciendo buen uso del recurso económico recolectado. La conciencia es en gran medida un arma para poder aceptar, legitimar e impulsar desde la sociedad civil, acciones emprendidas por el gobierno para la solución de los problemas locales

El Reglamento habla del hecho imponible, que dice en su segundo artículo:

1.- Constituye el hecho imponible de la tasa la prestación del servicio de recepción obligatoria de recogida de basuras domiciliarias y residuos sólidos urbanos de viviendas, alojamientos y locales o establecimientos donde se ejercen actividades industriales, comerciales, profesionales, artísticas y de servicios.

2.- A tal efecto, se consideran basuras domiciliarias y residuos sólidos urbanos los restos y desperdicios de alimentación o detritus procedentes de la limpieza normal de locales o viviendas y se excluyen de tal concepto los residuos de tipo industrial, escombros de obras, detritus humanos, materias y materiales contaminados, corrosivos, peligrosos o cuya recogida o vertido exija la adopción de especiales medidas higiénicas, profilácticas o de seguridad, así como aquellos otros que por su volumen, peso u otras características sean de notoria mayor importancia que la que deba considerarse como normal en viviendas o instalaciones comerciales.

3.- En tales supuestos de exclusión podrá ser concertada la recogida de basuras con los interesados, mediante el pago de un precio convenido para cada caso.

También se habla de quiénes serán sujetos pasivos y responsables en su tercer artículo:

1.- Son sujetos pasivos de esta tasa, en concepto de contribuyentes, las personas físicas o jurídicas y las entidades...que ocupen o utilicen las viviendas y locales ubicados en los lugares, plazas, calles o vías públicas en que se preste el servicio, ya sea a título de propietario o de usufructuario, habitacionista, arrendatario o, incluso de precario.

2.- Tendrán la consideración de sujeto pasivo sustituto del contribuyente el propietario de las viviendas o locales, que podrá repercutir, en su caso, las cuotas satisfechas sobre los usuarios de aquéllas, beneficiarios del servicio...

En el artículo 7 se habla de las normas de gestión:

1- El servicio de recogida de basuras es de recepción y uso obligatorio incluso para Ocupantes de viviendas o locales situados en un radio de acción de 200 metros del itinerario habitual de los vehículos del servicio.

Se habla de la declaración de ingreso en el octavo artículo:

1.- Los propietarios de los edificios a que se refiere el artículo anterior o los presidentes de las juntas de propietarios en los casos de propiedad horizontal, en su caso, vendrán obligados a comunicar a los servicios municipales, los datos que sean necesarios respecto a las viviendas y locales a efectos de aplicación de la tasa.

2.- Las tasas se pagarán por meses vencidos y se exaccionará por recibo unificado junto al Consumo de agua y saneamiento. En consecuencia, el pago de la cuota correspondiente a cada local o domicilio corresponde al titular del respectivo contrato de suministro de agua y se efectuará por domiciliación bancaria. Realizará las funciones cobratorias de recibo unificado la empresa concesionaria del Servicio de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, la cual gozará de las facultades que le otorga la adjudicación realizada por el Ayuntamiento.

3.- Cuando el consumo de agua de un inmueble comprenda varios locales o viviendas y sea efectuado conjuntamente por un solo contador, las tasas por prestación del servicio de recogida de basuras se facturarán también conjuntamente por importe de la suma de tantas cuotas mensuales como viviendas y locales existan en el edificio.

También se contemplan en el reglamento las infracciones y sanciones correspondientes en el noveno artículo:

1.- En todo lo relativo a la calificación de infracciones tributarias, así como de las sanciones que a las mismas correspondan en cada caso, se estará a lo dispuesto en los artículos 178 y s.s. de la Ley General Tributaria (Ordenanza Municipal, Ayuntamiento de Oviedo).

Como podemos ver en esta ordenanza municipal, el ayuntamiento ha sido capaz de llevar a reglamentos lo que se propondrá en la presente tesina. Es otro caso exitoso que demuestra que la política propuesta es viable.

Por un lado, existe un cobro por la recolección de la basura. Por otro, se han dado a la tarea de integrarlo a otros cobros impositivos municipales como son el cobro del agua y el cobro del impuesto predial. Así garantizan que los ciudadanos entiendan el concepto de que contribuyen de manera general al buen funcionamiento de su gobierno municipal, y no se les da la oportunidad de discriminar impuestos que se quieran pagar en función de la percepción del bien o mal servicio que se recibe.

Estas son las acciones que representan la cooperación entre ciudadanos y gobierno, en este sentido, la fuente generadora es capaz, no tan sólo de cambiar sus hábitos de consumo, sino también de hacerse responsable financieramente de los residuos generados por la propia comunidad.

4.5 Propuesta de Política pública: la reducción del gasto corriente y operativo en la gestión de los residuos sólidos urbanos

a) Contenidos y objeto de la política

El objetivo principal de esta política es permitir a los gobiernos locales ingresar en la era moderna en materia de gestión integral de residuos, y que esto a su vez genere impactos positivos en la sustentabilidad local. Se requiere que los ayuntamientos en México, específicamente en Jalisco, sean capaces de implementar políticas públicas que han sido exitosas en otras partes del mundo y que dada la condición social, política, cultural y administrativa de nuestros gobiernos municipales, sean factibles de implementar.

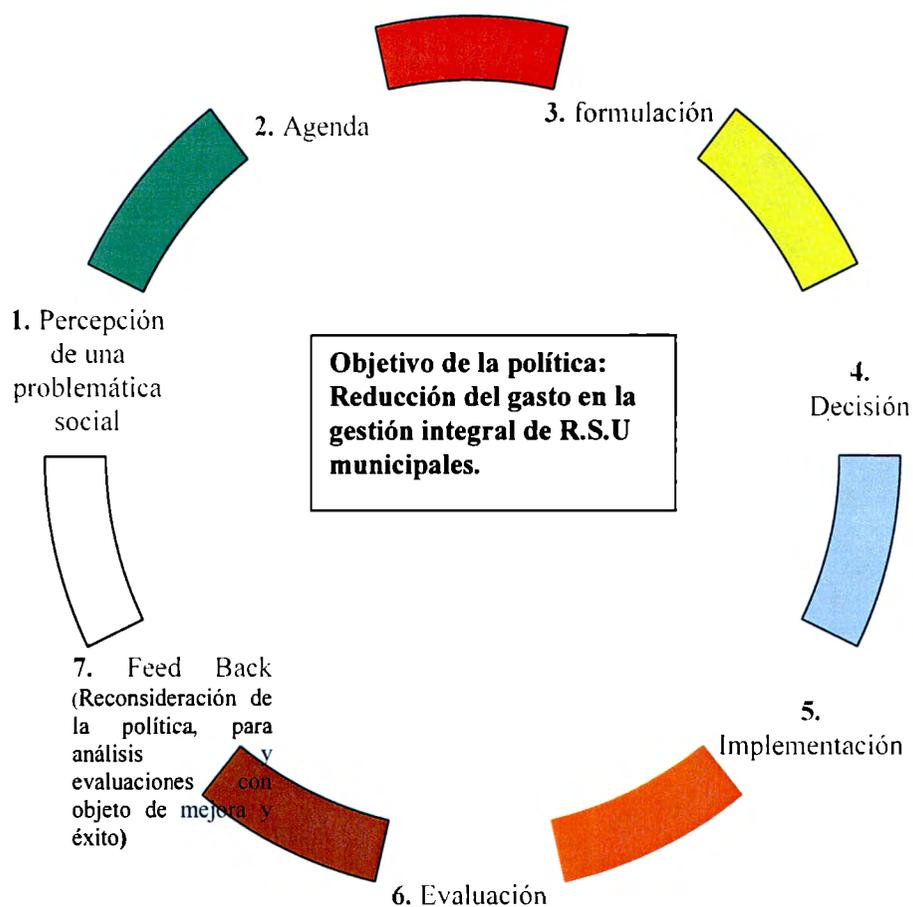
Además, se requiere que los ayuntamientos cuenten con recursos financieros importantes y en forma constante, es decir, se requieren políticas públicas que más que sean una carga presupuestal, generen soluciones a la vez que no impactan el presupuesto, y aún mejor, generan recursos económicos que hacen que la nueva política sea autofinanciable.

De ahí que la propuesta concreta es la formulación y aprobación de una tasa municipal por concepto de gestión de residuos de carácter anual. Es decir, un cobro a todas las casas habitación y a los negocios que generen basura no industrial o de características especiales, por la recolección de la basura que generan. Aquellos que generan basura deben pagar para que se les recoja, ya sea con un servicio directamente proporcionado por el ayuntamiento, ya sea por un servicio concesionado o ya sea por un esquema mixto de participación pública y privada. Como sea, todas las casas o negocios que generen basura deben pagar el costo de su recolección y la gestión integral que se le debe dar.

Además se propone que el cobro de la tasa municipal por concepto de gestión de residuos se cobre de manera conjunta con el cobro del agua y del predial. Es decir, que en el inicio del año cada inmueble del municipio tenga la obligación de hacer un pago único que contemple el pago por la recolección y la gestión de la basura, el pago por el estimado del agua que se consumirá con base a los históricos disponibles y el pago predial por contar con la posesión de ese bien inmueble.

Esta política incrementaría el ingreso y conllevaría a resultados factibles y viables para la problemática respecto a las basuras del municipio y que además de representar una solución inmediata tendría vigencia en el largo plazo. Los resultados en el largo plazo en lo financiero sería una disminución de su gasto hasta en un 100%, según sea el caso, significando ahorros importantes, destinando el monto que otrora se otorgaba para la gestión de los residuos sólidos urbanos al pago de deuda o inversión en desarrollo.

b) Proceso de la Política



Realizado por el autor de apuntes de una exposición.

c) ¿Cuál es el escenario?

El tema de la gestión de los residuos sólidos urbanos ha puesto contra las cuerdas a los ayuntamientos en Jalisco, con la nueva normatividad que obliga a la separación de los residuos, hasta su incapacidad financiera y técnica sobre conocimiento amplio del sector. En los últimos años, se han implementado una serie de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que no siempre contemplan la condición de los municipios, ya que han sido realizadas desde una óptica estatal: la necesidad estatal de solucionar los problemas de los residuos sólidos urbanos; la visión estatal de que se puede solucionar de arriba hacia abajo y no al revés; la implementación de políticas sin considerar las necesidades locales.

Los ayuntamientos cuentan con el grave problema de los residuos sólidos urbanos y su falta de gestión y sin una salida viable. No son capaces de proponer soluciones a mediano y largo plazo por muchos motivos. A la presión que sienten del gobierno del estado expresada en el párrafo anterior hay que sumarle que la duración de tres años en sus responsabilidades municipales y sin opción a la reelección inmediata no los incentiva a encontrar y proponer soluciones viables y sostenibles en el tiempo, siempre están pensando en resultados inmediatos para trascender y no lo logran por la estrechez de miras.

A estos problemas hay que sumarle la baja recaudación local derivada de su pobre e ineficiente política de ingresos. Los gobiernos municipales difícilmente pueden proponer cosas innovadoras si conllevan la necesidad de recursos financieros. Naturalmente casi el cien por ciento de sus propuestas caen en este supuesto, por lo que no dejan de ser propuestas o buenas intenciones. Es muy difícil encontrar políticas autofinanciables.

El gasto corriente que se destina actualmente en los distintos ayuntamientos al tratamiento de los residuos sólidos urbanos es enorme. Lo peor del caso es que no se tiene claramente detectado, por lo que es difícil tomar decisiones de mejora. Por ejemplo, si en un ayuntamiento se tiene necesidad de maquinaria para remover basura, se distraen maquinas que podrian realiza bordos o caminos, y no se contabilizan como gasto corriente del tiradero municipal. Esto naturalmente tiene su origen en la falta de cultura financiera y administrativa.

En el escenario actual también nos encontramos con la falta de participación ciudadana. La apatía abunda en todo lo que tiene que ver con asuntos públicos. Se tiene la creencia que por el hecho de ser ciudadanos y votar, y en todo caso por pagar algo de impuestos, aunque sean indirectos, ya se ha cumplido ante la comunidad. La responsabilidad de la cosa pública ya no es cosa del ciudadano, sino de las autoridades que para eso fueron electas. No se está dispuesto a aportar más, ni económica, ni humanamente. Es aquí en donde radica uno de los principales problemas que tiene nuestra comunidad, la apatía que se traduce en falta de participación, lo que provoca que nazcan muertas la mayoría de las políticas públicas que contemplan su participación para su éxito.

Por otro lado tenemos los hábitos exacerbados de consumo en nuestra sociedad, lo que naturalmente genera más basura que lo habitual. Para una política de gestión de residuos sólidos urbanos, el consumo en exceso se convierte en su peor enemigo. Estamos acostumbrados a comprar de todo y empaquetado. Nunca consideramos que en el costo de nuestras compras está contemplado el costo de la multitud de empaques, cartones y bolsas que se utilizan para su presentación y traslado.

Pero si no aplicamos ningún plan integral con directrices y parámetros claros el escenario se pondrá cada vez peor, y aquí es donde debemos de evitar el impacto para las generaciones futuras.

d) Actores en el proceso de la política y sus destinatarios

Ayuntamientos

Los Ayuntamientos en este sentido serían uno de los dos destinatarios más importantes junto con la ciudadanía en sí de la política que estamos proponiendo. Esta política está enfocada precisamente en reducir el costo o gasto corriente y operativo de cada ayuntamiento en la gestión de residuos. Se convierte prácticamente en el destinatario o beneficiario más importante.

No obstante a su vez, se convierte en el principal actor e impulsor de esta política, ya que es aquí en el pleno mismo del ayuntamiento, donde se apruebe una serie de elementos reglamentarios que darán la pauta para el éxito de dicha política. Además,

no olvidemos que las estrategias no son sólo reglamentarias, también son logísticas y operativas, aquí es donde posiblemente (si es que es necesario) interviene el sector privado en el desarrollo y participación especializada en la recolección, disposición final y tratamiento. Recordemos que la combinación de diversos factores podrían permitir al ayuntamiento no tan sólo reducir el gasto si no también incrementar el ingreso.

Los procesos de tratamiento, reciclaje y confinamiento son muy costosos para un gobierno municipal con semejantes retos, pero insisto, si un ayuntamiento logra conjugar los factores de reingeniería y reforma de reglamentos en el sector y lo combina con la inversión privada, no tan sólo dará salida y solución a la problemática local en términos sustentables, también a su vez permitirá el desarrollo de ciudadanía y reducción en el gasto corriente al prescindir de personal y pagos innecesarios, puesto que aquí entraría la inversión privada. También se tendría un incremento en las arcas municipales derivado de una tasa impositiva municipal de carácter anual (esta tasa según la población, número de viviendas, condiciones económicas y sociales locales, etc.). Así mismo, si esta última tasa impositiva municipal lo agregamos en un sólo pago junto con el agua y el predial, permitiría al gobierno local incrementar su ingreso. Esto implicaría una reforma a los reglamentos municipales en materia de cobro.

Para que la capacidad de cobro de esta tasa municipal quede plasmada en la ley de ingresos de cada año, es necesario aprobar dicha iniciativa en el pleno del ayuntamiento, y tendría que ser ratificada por el Congreso del Estado por la naturaleza del cobro. La idea es interesante desde su punto de vista financiero, puesto que el gobierno local tendría recursos para solventar la concesión o en su defecto hacer frente a los costos operativos que impliquen una gestión integral de residuos moderna, tecnológica y funcional.

Si antes ya se consideraba un presupuesto para el sector, este podrá ser reducido considerablemente, puesto que ya se solventa el gasto mediante la nueva política de ingresos mediante el pago único global. Pero que en realidad la parte importante de ese único pago lo lleva la tasa municipal por concepto de gestión integral de RSU, el resto como lo es el agua y el predial simplemente se cobrarán significando una buena fuente extra de ingresos, de hecho son recursos que constitucionalmente el gobierno municipal debería de cobrar, pero la propia incompetencia, la debilidad fiscal local, la falta de reglamentos u acciones y la corrupción obstaculizan u omiten el ingreso y por supuesto

su propio cobro. Esto último es muy delicado puesto que si un ayuntamiento es condescendiente y además carece de fortaleza institucional, lo único que genera es una falta de cumplimiento por parte de la ciudadanía ante sus responsabilidades más básicas como habitante de una comunidad.

c) Congreso del Estado Jalisco

En esta etapa el Congreso del Estado de Jalisco deberá de aprobar la Ley de Ingresos municipal aprobada por cada ayuntamiento. Una vez ratificado lo podrán hacer valido al año siguiente de su aprobación y se contemplará en los ingresos correspondientes.

El Congreso del Estado de Jalisco es una pieza fundamental en esta propuesta. Dada nuestra Constitución Federal y la Local, los ayuntamientos no pueden crear impuestos nuevos, y en todo caso podrán crear nuevos derechos con la aprobación del Congreso en la ley de ingresos correspondientes. Es decir, desde el punto de vista legal, la propuesta es factible de ser aprobada por la Cámara de Diputados y publicada por el Ejecutivo Estatal.

El problema se podría dar en el aspecto político, y ahí es en donde sería conveniente analizar. El Congreso de Estado no tiene una historia de claro predominio partidista desde que se dio la alternancia del poder en el año 1995. Ha habido ocasiones en que la mayoría de votos son del partido del gobernador, en otras ha habido empate entre éstos y la oposición, y en otras ocasiones ha sido la oposición quien ha tenido mayoría. Como sea, no se puede establecer claramente cuál será la composición de la Cámara en la próxima o próximas legislaturas.

Como sea, no existe una historia de rechazo de leyes de ingresos a los ayuntamientos. Normalmente son aprobados sin cambio alguno, tal cual venía la propuesta de los gobiernos municipales. Vale la pena decir por otro lado, que normalmente no vienen propuestas innovadoras en las iniciativas que mandan lo ayuntamientos.

Al final de cuentas, con una explicación técnica es altamente probable que los diputados dejaran de lado los aspectos políticos, con algunas excepciones hechas por los representantes populares que abarquen esos municipios.

f) La ciudadanía

La ciudadanía además de convertirse en el principal actor después del Ayuntamiento lo es también en la lógica de destinatario de la política, puesto que sin la participación ciudadana cualquier política pública, al menos en una de este tipo estará condenada al fracaso. Digamos que la ciudadanía es el alma de esta política pública. Estas políticas son hechas para la colectividad y si éstas no son reconocidas, no son legitimadas, difícilmente veremos desarrollo en este sector, más aún si los ciudadanos deberán meterse en una lógica de separación, depósito y pago por el concepto de tratamiento de los residuos generados por la misma comunidad.

g) Iniciativa privada

La iniciativa privada no debe ser considerada como la salvadora de los problemas municipales. Recordemos que la participación privada puede darse en muchas modalidades y circunstancias, ésta puede ser mixta, como algunos casos españoles, en donde coparticipan el gobierno y el sector privado en plantas de tratamiento o confinamiento final; también existe la participación completa dejando todo en manos de los concesionarios. Incluso sin que exista una carencia financiera el ayuntamiento puede optar por la participación privada, simple y sencillamente porque es ésta la experta en políticas ambientales y de gestión de residuos. Los ayuntamientos dejaron de lado la innovación y la constante mejora y conocimiento técnico, de aquí que las empresas que operan con un sentido distinto al gubernamental están enfrascadas en procesos de mejora continua, no tan sólo por su dinámica empresarial si no por la misma competencia en el sector, el cual es muy atractivo dada la incapacidad de los gobiernos en dar soluciones locales para problemas locales, por lo que generalmente los ayuntamientos terminan cediendo ante su ineficiencia.

“Otro importante conjunto de actores sociales envueltos en el proceso de “policy” está compuesto por los investigadores que trabajan en las universidades y en los *think tanks*. Los investigadores de las universidades son el grueso interesados en el aspecto teórico y filosófico de los problemas públicos y estos intereses suyos pueden llevar a resultados difícilmente aplicables a las políticas. Sin embargo cuando sus

investigaciones son conducidas con objeto de participar en el debate de las políticas, entonces también los investigadores tienen una función similar a aquella de su contraparte de los Think tanks” Howlett (2003, p. 63). “Se define think tank una organización independiente ocupada en una actividad multidisciplinar destinada a influenciar las políticas públicas” Howlett (2003, p. 63).

4.6 Métodos a aplicar y carácter democrático de la política

La contribución de todos los actores involucrados en todo el proceso de “política” es legítima, el objeto es congruente con la realidad de los municipios en Jalisco, está justificado y es necesario para resolver la enorme amenaza hacia la sustentabilidad local y por lo tanto al desarrollo, los mecanismos son legítimos y legales representados en las instituciones de gobierno municipales electas democráticamente.

“La descentralización de la prestación de servicios necesita aliarse a un mayor control local y democrático, al “empoderamiento” y una mayor participación ciudadana. Las políticas públicas implican mejorar las capacidades democráticas o políticas de las personas, significan mucho más que la eficiencia y efectividad en la prestación de servicios.” Parsons (2003, p. 630).

Métodos a aplicar :

- Análisis de las finanzas públicas, particularmente en el gasto corriente y operativo en las áreas de aseo público y recolección en los ayuntamientos.
- Análisis del presupuesto histórico asignado a la tarea de la gestión de los RSU en el municipio.
- Análisis de la generación de residuos sólidos al día en el municipio: per cápita y global, incluso la histórica.
- Análisis del contexto demográfico (densidad poblacional, incremento de la población, migración, etc.)
- Análisis del escenario actual del municipio, y considerar la verdadera intervención del sector privado en el ámbito de los RSU
- Formulación y reformas en los reglamentos necesarias para dicho plan.

- Ratificación por parte del Congreso del Estado de Jalisco a las leyes de ingreso aprobadas por los ayuntamientos
- Reingeniería de todos los procesos actuales de recaudación, cobros, ejecuciones y/o embargos.
- Campaña de difusión y sensibilización a la ciudadanía del por qué del nuevo impuesto o el por qué del pago único global. Sus ventajas y desventajas.

Sin querer analizar un método de caso, tomemos como ejemplo el municipio de Tala, en el que podremos ver su escenario financiero actual y cuál pudiese ser el futuro si se adoptan políticas públicas como la que estamos proponiendo.

Según cifras de INEGI en el año 2005 el municipio de Tala contaba con alrededor de 60 mil habitantes, con una superficie de 893 kilómetros cuadrados. El ingreso per cápita era de 5,460 dólares al año, menor al promedio estatal que está en 8,073 dólares anuales.

Actualmente el ayuntamiento destina más de cuatro millones de pesos a la gestión de los residuos sólidos urbanos en su gasto corriente. En la siguiente tabla mostraremos la propuesta de cobrar una tasa impositiva municipal de carácter anual en \$300 por vivienda.

Gasto corriente en el sector (2009)	Viviendas actuales en el municipio (2009)	Pago anual por vivienda sobre el impuesto municipal por gestión de residuos (2010)	Ingreso proyectado derivado del cobro (2010)
\$4,080,000	25,000	\$300	\$7,500,000

Como se ve claramente, si se cobran \$300 por vivienda por las 25 mil viviendas que hay en el municipio se tendría un ingreso anual de siete millones y medio de pesos. Cantidad superior a lo que destina el ayuntamiento de forma corriente a este sector.

Si se aplica esta política pública en el municipio de Tala, con una tasa impositiva municipal de carácter anual de \$300, se cubrirían los costos anuales que se requieren para eso. Además se tendría una diferencia de más de dos millones cuatrocientos mil pesos para destinarse a otras políticas públicas. Adicional a lo anterior, el ayuntamiento

dejaría de destinar los 4 millones de pesos a gasto corriente y también serían redistribuidos a otras prioridades. Este dinero incluso puede invertirse en infraestructura y equipo si es que el ayuntamiento opta por operar toda la gestión integral, caso contrario, puede concesionar y permitir la inversión privada, permitiéndole a su vez al gobierno municipal destinar esos excedentes en inversión para el desarrollo, pago de deuda, etc.

Los temas que a continuación se desarrollan son de vital importancia para el éxito y cumplimiento de esta política. Digamos que existe una forzosa condición y correlación para la factibilidad y viabilidad de la misma, representan tópicos y escenarios que son de gran importancia para su análisis y entendimiento puesto que son la base, los pilares de esta propuesta.

FASES DE LA POLITICA A IMPLEMENTAR

INSUMO	PROCESO	PRODUCTO	PARTICIPANTES
<p>Primera fase Formulación y aplicación de políticas públicas en el sector, con especial atención en la generación de capital social y la optimización de la hacienda pública.</p>	<p>Analizar y elaborar reglamentos que permitan la legalidad y el desarrollo de la creación de una tasa municipal por concepto de "gestión Integral de residuos" así como una reestructuración de la hacienda municipal en materia de cobro y eficiencia del ingreso.</p>	<p>Reglamentos y reformas acordes a la realidad municipal en el sector ambiental, social y financiero del ayuntamiento en cuestión.</p>	<p>Ayuntamiento y sociedad civil en general (todos los sectores).</p>
<p>Segunda fase Reglamentos y reformas acordes a la realidad municipal en el sector ambiental, social y financiero del ayuntamiento en cuestión.</p>	<p>Información y capacitación a los habitantes del Municipio respecto a la importancia de la ciudadanía, referente a los compromisos, valores y responsabilidad de ésta en el desarrollo local. Significa el prelude para imponer la tasa municipal bajo el principio de gobernabilidad democrática, así mismo enviar al Congreso de Jalisco la Ley de Ingresos para su aprobación respecto al cobro de la tasa.</p>	<p>1. Impulso en la política local de ingresos mediante la aplicación del pago único global que contempla: el predial, el agua y la gestión integral de RSU. 2. Sistema de recaudación y cobro eficiente. 3. Disminución del gasto corriente y operativo en el área de los R.S.U.</p>	<p>Ayuntamiento, Congreso de Jalisco, sectores sociales, sociedad en general.</p>
<p>Tercera fase 1. Impulso en la política local de ingresos mediante la aplicación del pago único global que contempla: el predial, el agua y la gestión integral de RSU. 2. Sistema de recaudación y cobro eficiente. 3. Disminución del gasto corriente y operativo en el área de los R.S.U.</p>	<p>Proceder con los cobros en tiempo y forma, desde la atención al ciudadano en el ayuntamiento o en Internet, hasta llevar a cabo los procesos necesarios en términos de ley para hacer efectivo el pago.</p> <p>Para evitar lo anterior en términos de ejecución fiscal, el ayuntamiento pondrá facilidades de pago mensual, trimestral o semestral.</p>	<p>Operación del sector autofinanciable; permitirá inversión en el desarrollo, principalmente en los sectores más desfavorecidos, la deuda pública será menor o en su defecto las finanzas municipales se verán fortalecidas.</p>	<p>Tesorería y Sindicatura del Ayuntamiento, ciudadanía del municipio con la obligación del pago, líderes sociales y vecinales, académicos, y asociaciones civiles.</p>

Realizado por el autor

V. CONCLUSIÓN

El desarrollo de los municipios del estado, si bien están en armonía con el desarrollo de Jalisco, tienen diferencias abismales. No es lo mismo un municipio que se encuentra en la Zona Metropolitana de Guadalajara, que uno que está en la vecindad de la misma. No son lo mismo las capacidades con que cuenta un municipio mediano y conectado a vías terrestres, que uno pequeño y a horas de carreteras nacionales. Es más, no son lo mismo en sus niveles de desarrollo municipios que se encuentran en la misma región fuera del centro del estado, como ejemplo están Puerto Vallarta y Cabo Corrientes, cercanos en distancias y que comparten la costa de Jalisco, pero lejanos en índices de desarrollo humano y desarrollo institucional.

Con este antecedente, en muchas ocasiones las estrategias de los gobiernos próximos, como es el caso del Gobierno del Estado de Jalisco, no obedecen a realidades locales, son más bien, modelos esquematizados y orientados de tal forma que lo conciben dentro de una misma composición social, económica y política, lo cual no es así. Se crean y en muchas ocasiones se copian modelos externos que se cree serán viables para todos los municipios del estado.

Como se ha manifestado aquí, en últimas fechas se ha implementado un programa para todos los municipios de Jalisco para llevarlos de la mano a la separación de los residuos sólidos urbanos, a su vez que serán depositados en rellenos regionales que se están construyendo. Esta es una política con errores desde varias vertientes. La primera es que no se pueden implementar programas de separación de basura sin contar con capital social para ello. La política se está aplicando al revés. Se quiere el resultado antes de que se opere para obtenerlo. Lo que aquí se está proponiendo es involucrar a la ciudadanía y a los diversos actores sociales desde la definición de la política.

La política si bien puede ser recomendada por una autoridad superior, no debería ser obligada. Mucho menos si no implica un proceso de consenso social, de involucramiento de los distintos actores en las definiciones y en la participación de su implementación.

El problema principal de políticas que se quieren obligar por autoridades superiores, es que no contemplan los problemas locales específicos. En el caso de la gestión de los residuos sólidos urbanos, el principal problema que podemos encontrar es la falta de capacidad financiera para hacerle frente. Aquí radica el principal problema de

que no se implementen soluciones viables de largo plazo, y que más bien cada administración municipal sólo piense es derivar el problema y su probable solución a las administraciones venideras.

La consecuencia de lo anterior es que estamos comprometiendo a las generaciones futuras. Nuestro desarrollo no es sustentable. No estamos contribuyendo a él desde lo local y en un asunto que está muy a la mano, la gestión correcta de los residuos sólidos urbanos.

El sector de los residuos sólidos urbanos deberá transformarse si es que se quiere hacerle frente a este gran problema, que no tan sólo significa un reto en lo financiero, sino también en la salud pública, sin mencionar la decadencia ciudadana ante la creciente ola de falta de participación. Todos estos factores antes mencionados son determinantes para la sustentabilidad local del propio municipio, la propia economía local pudiera estar condicionada en el futuro ante el rezago en el sector y el propio desequilibrio ambiental.

Los esquemas propuestos en el presente trabajo, muestra las capacidades legales y financieras que permitirán al ayuntamiento en cuestión cubrir no tan sólo los gastos operativos en la lógica de los residuos sólidos urbanos, permitirá a su vez un incremento en los ingresos municipales, es decir, fortalecerá la política local de ingresos, siendo ésta la que empuje en gran medida los proyectos para el desarrollo, pago de deuda y disminución de gasto corriente. El alma principal de esta estrategia es precisamente otorgar una herramienta clara y concisa que tenga bases y fundamentos técnicos y jurídicos para su efectiva aplicación y desarrollo.

Este tipo de estrategias permite a los ayuntamientos involucrar y concientizar a la ciudadanía del municipio y emprender mediante la gobernabilidad democrática, procesos de cambio no tan sólo en lo estructural sino en lo social, el verdadero cambio y el verdadero desarrollo no es una cuestión de recursos, es más bien una cuestión de voluntades de ambas partes (gobierno-gobernados), para garantizar los avances de la propia democracia.

Se debe entender que los grandes servicios públicos, la calidad y el mantenimiento de los mismos, se deriva en gran medida del pago oportuno de los impuestos municipales y globales. El propio reconocimiento de las instituciones por

parte de la colectividad es vital, sólo así las mismas podrán ser legitimadas y por ende funcionales.

VI. BIBLIOGRAFIA

- Boada M. Toledo V. (2003), *El planeta, nuestro cuerpo: la ecología, el ambientalismo y la crisis de la modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Del Riego Artigas (2004), *La agenda 21 local*, España, Ediciones Mundi Prensa.
- Desarrollo Sostenible (2006). El informe Brundtland, recuperado el 15 de febrero del 2009 de <http://desarrollosostenible.wordpress.com/2006/09/27/informe-brundtland/>
- Del Castillo A. (2009) *La norma de basura, "mal implementada", afirmaciones de Miguel Magaña, investigador de la U de G*, Periódico Público, 22 febrero.
- Diputación Foral de Vizcaya, *El plan integral de gestión de residuos urbanos de Vizcaya. 2005-2016* (2005), Iosu Madariaga Dirección y edición, pág. 41, 42,43 y 44.
- Diputación Foral de Vizcaya, *Programa Bizkaia 21* (2001), María Uribe Dirección y edición, pág. 6 y 7.
- Font Nuria – Joan Subirats (2000), *Local y Sostenible, La Agenda 21 Local en España*, España, Icaria.
- Gilpin A (2008), *Economía ambiental, un análisis crítico*, Alfaomega editores.
- Graizbord B. (1999), *Municipios urbanos y sustentabilidad: interrelaciones entre ambiente y ciudad*, El Colegio de México. Recuperado el 20 de febrero de <http://iglom.iteso.mx/PDF/bgraizbord.PDF>
- Howlett M.- Ramesh M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, edizione italiana il Mulino editore, Oxford University.
- INEGI,(2009). Recuperado el 25 de febrero de http://www.inegi.gob.mx/lib/olap/general_ver4/MDXQueryDatos.asp

- *ORDENANZA fiscal 108, Tasa por recogida de basuras, Ayuntamiento de Oviedo (2009). Recuperado el 27 de febrero de http://www.ayto-oviedo.es/upload/web/parrafos/01254/docs/ORDENANZA_Nº_108._BASURA.pdf*
- Parsons W. (2003), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso.
- Saavedra V. (2009), *El relleno de picachos, próximo a recibir sus primeros bonos de carbono: SEMADES, declaraciones de Martha Ruth del Toro*, periódico La jornada, 27 de marzo.
- Valadez B. (2007), *Dispuesto a violar la ley 60% de los ciudadanos*, periódico Público, Sección Política, 23 octubre, recuperado el 10 de febrero de <http://www.milenio.com/guadalajara/milenio/nota.asp?id=556581>