

El manejo de basura en Guadalajara como problema regional: estrategias para la solución de un conflicto¹

BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ

Introducción

En la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG), como en muchas otras grandes ciudades de América Latina, uno de los grandes problemas es el manejo de la basura. La falta de espacios donde depositar los desechos se hace más grave a medida que la mancha urbana incorpora terrenos rústicos y la población cobra conciencia de los impactos negativos que tienen en el medio ambiente los rellenos sanitarios y las plantas de tratamiento. Por otra parte, el problema de los desechos tóxicos generados por hospitales, industrias y laboratorios es todavía mayor porque su peligrosidad genera aún más suspicacia entre las poblaciones que habitan cerca de los lugares que podrían ser seleccionados como sitios de depósito.² En los últimos tres años la discusión sobre el problema de la basura en la ZMG se ha agudizado por los cambios que ha tenido la configuración política estatal en las últimas dos elecciones locales. En ellas el municipio de Tonalá, donde se encuentran los principales basureros de la ZMG, el poder pasó del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Partido Acción Nacional (PAN) en la elec-

ción de 1994, para regresar al PRI en 1997; los otros municipios metropolitanos se mantuvieron con gobiernos del PAN en dichas elecciones.

En este ensayo se analiza la controversia en torno al manejo de basura con el propósito de encontrar elementos comunes en la estrategia de negociación que permitan destacar algunas lecciones para solucionar controversias ambientales futuras. Se muestra de qué manera los aspectos técnicos del debate han ido pasando paulatinamente a un segundo término y en su lugar han ganado terreno los argumentos de carácter político. Se sugiere aquí que esta evolución en el debate público no es simplemente una distorsión introducida por agentes interesados en politizar el asunto con fines personales o de grupo. Éste es más bien un resultado lógico de la complejidad de un problema que involucra incertidumbre, riesgos ambientales, y aspectos económicos y políticos. Todos estos elementos se mezclan para generar un reto de planeación de dimensiones desconocidas para tomadores de decisiones que apenas están aprendiendo a operar en un contexto democrático.

El ensayo pretende demostrar que el problema del manejo de basura en

la ZMG es un ejemplo claro de la necesidad que tienen los gobiernos locales de adoptar soluciones integrales en una estrategia regional de solución de conflictos. El trabajo está dividido en tres partes. En la primera de ellas se discute la naturaleza de los conflictos ambientales, que hace que asuntos como el manejo de la basura generen fuertes controversias, como las observadas en la ZMG en los últimos años. En la segunda parte se hace un breve análisis de cómo evolucionó el conflicto en los últimos tres años y se destacan las fallas que ha tenido la intervención gubernamental. Derivado de lo anterior, en la tercera parte aparecen algunos lineamientos para introducir el manejo de basura en un plan regional; en ella se sugiere que esta es la estrategia más adecuada para dar una solución de largo plazo a dicha situación.

La naturaleza política de los conflictos ambientales

La oposición ciudadana a instalaciones contaminantes se ha convertido en uno de los principales obstáculos que enfrentan los gobiernos cuando intentan tomar decisiones para resolver problemas de conta-

El autor es profesor-investigador del Departamento de Estudios Regionales-Ineser del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

minación. En la literatura especializada sobre el tema se indica que este es un problema que pone a prueba la capacidad de los gobiernos democráticos para incorporar la opinión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones (Gerrard, 1995; Lake, 1991; Rabe, 1994; Susskind y Field, 1996). Los tomadores de decisiones en los distintos niveles de gobierno preferirían tomar las suyas con base en argumentos técnicos. La pureza de dichos argumentos aparentemente no deja dudas ni espacios para la discusión, al menos si los hechos son analizados dentro de un mismo paradigma científico y usando parámetros similares. Sin embargo, los problemas ambientales no son simples regularidades cuyos impactos pueden ser medidos en forma sencilla. La complejidad de las relaciones entre las actividades económicas y urbanas, por una parte, y los recursos naturales, por otra, generan infinidad de interacciones e interconexiones, que invariablemente son sujetas a múltiples interpretaciones, unas de carác-

ter científico y otras basadas en percepciones. ¿Qué certidumbre tenemos de que una instalación certificada como segura en un estudio técnico lo sea realmente? ¿Qué tan segura tiene que ser para que podamos confiar en que no ocurrirán accidentes? Y si ocurre un accidente, ¿cómo poder saber cuáles serán sus impactos? Los científicos han tratado de resolver estas cuestiones mediante modelos estocásticos y de simulación. El avance de los sistemas de computación y los sistemas de información geográfica permiten hacer estimaciones muy sofisticadas y simulaciones basadas en infinidad de interacciones de los modelos. Sin embargo, los resultados producidos por estos medios no han sido irrefutables.

La ocurrencia de accidentes que frecuentemente ganan las primeras planas de los noticieros aumenta la incertidumbre y fortalece la percepción entre la población de que a final de cuentas no existe nada tan seguro como para dejar de preocuparse. Por eso la oposición a instalaciones contaminantes no puede resolverse úni-

camente con argumentos técnicos. De acuerdo con Popper (1987) el problema es más serio porque existen proyectos que como sociedad podemos desear que se lleven a cabo pero como individuos o habitantes de una comunidad no deseamos que se localicen cerca de nosotros. Esos proyectos se conocen como usos de suelo no deseados localmente (LULU por sus siglas en inglés). Según este autor en las sociedades capitalistas tales proyectos generan un sentido de injusticia porque tienden a gravitar en torno a las áreas más atrasadas de una ciudad o una región. Éstas son zonas habitadas por gente pobre que carece de poder político y áreas donde predominan el desempleo y la falta de oportunidades.

En estas condiciones, los tomadores de decisiones de los gobiernos locales y de las autoridades metropolitanas o regionales deben ser conscientes de que la aprobación de proyectos de alcance regional seguirá siendo una fuente constante de controversia, y que la oposición local a este tipo de proyectos tiende a crecer con el tamaño del proyecto, el nivel de incertidumbre asociado a las tecnologías utilizadas y la experiencia de los activistas de movilización.

Revisando la experiencia observada en Estados Unidos, Popper (1987) señala que hay un repertorio de argumentos más o menos común usado por quienes se oponen a proyectos contaminantes, como puede ser un basurero metropolitano. Estos argumentos tienden a seguir una o más de las siguientes vertientes o modalidades:

Este es un proyecto que no pertenece a esta región, es decir, sí se necesita pero no tiene por qué estar en esta región.



Este proyecto no tiene por qué estar en esta comunidad, es decir, tal vez pertenezca a esta región pero no tiene por qué estar en nuestro vecindario.

Los procedimientos de operación del proyecto no son los adecuados, es decir, existen fallas administrativas y de procedimiento que desacreditan la validez del proyecto.

Los efectos del proyecto serán dañinos para el ambiente, es decir, si el proyecto se ha de construir en un lugar será necesario que se hagan múltiples cambios a fin de garantizar la seguridad del mismo.

En torno a estas grandes líneas, los activistas que se oponen a un proyecto pueden crear vertientes críticas, pero siempre incorporan los temas de seguridad, justicia y conveniencia. Analistas de los conflictos ambientales han demostrado que en una sociedad democrática el avance de este tipo de oposición no necesariamente da como resultado soluciones ambientales apropiadas. La principal crítica a este tipo de oposición es su tendencia a preocuparse por las consecuencias locales del problema y no por una solución integral. Sin embargo, desde otra perspectiva, esa forma de oposición es resultado de relaciones de poder asimétricas en las que comunidades enteras son ignoradas como interlocutoras en el proceso de selección del sitio. Un hecho menos cuestionable es que ante esta forma de oposición las respuestas del Estado tienden a favorecer las soluciones geográficas, que consisten en reubicar los problemas fuera de la vista de los medios de comunicación y de los grupos más activos. Esto ocasiona un problema más grande, que se conoce como injusticia ambiental.

En una sociedad sin tradición democrática este tipo de controversias

podrían evitarse o resolverse argumentando razones de Estado para tomar la decisión. En México tradicionalmente se aprobaban proyectos de esa naturaleza argumentando el interés público. Se suponía que las agencias de gobierno y los tomadores de decisiones en turno tenían capacidad y competencia para decidir por la comunidad lo que más convenía al bienestar social. La transición política y el proceso de descentralización que vive el país cambia radicalmente tal escenario. Los gobiernos municipales adquieren, por mandato constitucional, un papel más activo en la protección ambiental y en la definición de los usos de suelo. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil empiezan a ganar fuerza como interlocutoras del debate público. En un ambiente político que presenta esas características, los aspectos técnicos y económicos de los proyectos siguen siendo importantes pero dejan de ser los puntos principales del debate público. Como lo muestra el caso del manejo de la basura en la ZMG, en la discusión sobre un problema ambiental ya no basta argumentar que la solución propuesta es de interés público, sino que es necesario definir con mayor precisión cómo se distribuyen los costos y beneficios asociados a los proyectos.

El debate sobre la basura en Guadalajara

En su libro *Basura y metrópoli*, Bernache, Bazdresch, Cuéllar y Moreno (1998) llegan a conclusiones que no dejan lugar a dudas de la necesidad de una estrategia regional para resolver el conflicto de la basura que produce la ZMG. Según estos autores el

análisis de la gestión de los residuos sólidos sugiere que dicha gestión está plagada de irregularidades que apuntan a soluciones simplistas, de corto plazo y localistas. De acuerdo con sus estimaciones, la ZMG producía, en 1997, 3 119 toneladas diarias de desechos sólidos. Señalan que el manejo de la basura en la ciudad adolece de los siguientes problemas: primero, ante la falta de programas serios de manejo de basura los municipios se limitan a recolectarla y llevarla a los vertederos; segundo, el poder del municipio de Guadalajara le da capacidad para imponer soluciones a Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan en la ZMG; tercero, los vertederos existentes generan filtraciones contaminantes de impacto regional; cuarto, las organizaciones de la sociedad civil que se interesan en el asunto lo hacen de manera muy parcial y siguen sus propios programas, y quinto, los órganos locales de gobierno son insuficientes para una política de manejo adecuado. Este panorama indica que existen serias fallas no sólo en el manejo de la basura, sino en la forma en que se ha orientado el debate público sobre el problema.

La evolución del conflicto

El manejo de los desechos sólidos es un problema añejo en la ZMG, pero desde 1997 entró en una fase de conflicto inédita para los tomadores de decisiones. Un factor importante para el escalamiento del conflicto fue que por primera vez se rompió con la tradición de uniformidad en los objetivos políticos de los alcaldes de los municipios que forman la ZMG. Esto ocurrió porque en la elección de 1997 Tonalá fue el único de los cuatro municipios que volvió a tener

un gobierno del PRI, hecho importante porque es el más pobre de la metrópoli. Desde finales de la década de los ochenta Guadalajara había estado depositando su basura (alrededor de 1 800 toneladas diarias) en los tiraderos de Coyula (Matatlán) y en la planta de tratamiento de Los Laureles, ambos en Tonalá. Dichos predios fueron comprados por el ayuntamiento de Guadalajara durante la administración 1992-1995 y concesionados a la empresa privada Caabsa Eagle para ser usados como vertederos.³ El ayuntamiento de Tonalá venía presentando protestas al de Guadalajara desde 1990 con el argumento de que el gobierno municipal de Tonalá había sido ignorado en los convenios establecidos entre el ayuntamiento de Guadalajara y los ejidatarios tonaltecas. Asimismo, señalaba que la contaminación generada por los vertederos de basura ya había causado daños irreparables a la comuna. Como parte de esta controversia, en 1994 se negó el permiso para instalar en dicho municipio plantas de tratamiento que atenderían no sólo a Guadalajara, sino también a otros municipios.

Las elecciones municipales de 1997 llevaron al poder a un gobierno priista en Tonalá. Esto dio cierto margen de libertad al recién electo alcalde Jorge Arana para plantear abiertamente el problema de las externalidades generadas por los basureros y exigir compensaciones. Desde sus primeros meses de gobierno, el alcalde de Guadalajara, Francisco Ramírez Acuña, quien como el resto de los alcaldes de la metrópoli y el gobernador del estado pertenecía al PAN, aceptó que Tonalá tenía derecho a reclamar compensación. No obstante lo anterior, la negociación

fue muy lenta, entre otras cosas, porque a Guadalajara parecía convenirle más una negociación de alcance metropolitano como la iniciada a principios de 1998.⁴ Sin embargo, en los primeros meses de 1998, ante las presiones de Tonalá, la presidencia municipal de Guadalajara inició conversaciones y aceptó apoyar a Tonalá en el mantenimiento de las calles de acceso al tiradero de Matatlán. La oferta incluía poner nuevo asfalto a la calle Río Nilo desde los límites municipales hasta el anillo periférico, obra que tendrá un costo aproximado de siete millones de pesos.⁵

Ante los problemas de los tiraderos de Tonalá y la dificultad para aumentar su vida útil, a mediados de 1998 la controversia sobre el manejo de basura se enfocó en la posibilidad de contar con un tiradero metropolitano de proporciones mucho mayores con una vida útil de 75 años. En junio de ese año autoridades del ayuntamiento de Guadalajara y de la Comisión Estatal de Ecología anunciaban que en breve iniciarían los trabajos para dicho relleno sanitario en un predio de 500 hectáreas de extensión cuya ubicación aún no se había determinado. La medida rápidamente fue criticada por representantes del Partido Verde Ecologista, quienes argumentaban que tal instalación tendría un costo tan alto que estaba fuera del alcance de los municipios y técnicamente era poco viable porque concentraba y hacía difícil el manejo de lixiviados.⁶ Ante la posibilidad de que dicho relleno se ubicara en Zapopan, pronto el presidente de este municipio reaccionó anunciando que estaba a favor de que hubiera dos tiraderos, uno de ellos en Tonalá, argumentando que así se reducían los costos.⁷

En octubre de 1998 la controversia sobre el relleno involucraba a los gobiernos de nueve municipios y el número de opciones había aumentado a seis, tres en el municipio de Tonalá, dos en el de Zapotlanejo y uno en Zapopan. En este nuevo esquema, que contaba con el respaldo del gobierno del estado a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y de la Comisión Estatal de Ecología, se pretendía atender a los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Zapotlanejo e Ixtlahuacán de los Membrillos.⁸ En enero de 1999 el alcalde de Zapotlanejo declaró que ese ayuntamiento jamás había propuesto terreno alguno para el tiradero y que su municipio no tenía problemas en materia de basura, por lo que no estaba dispuesto a aceptar el relleno sanitario en su territorio. Criticó el hecho de que su gobierno había sido invitado en forma tardía a participar en las reuniones de discusión celebradas por el Consejo Metropolitano y señaló que cuando eso ocurrió aparentemente ya se había decidido que el basurero se ubicara en Zapotlanejo. Asimismo, cuestionó la pertinencia profesional, económica y de infraestructura del proyecto.⁹ Ante esta negativa, el alcalde de Tonalá insistió en que lo más apropiado para la ciudad era la construcción de tres rellenos sanitarios. Según Jorge Arana, si bien a Tonalá le convenía tener en su territorio un relleno sanitario por la inversión que representaría y por la reducción de costos, la aceptación estaba condicionada a que existieran otras alternativas.¹⁰ La negativa de Zapotlanejo y la oposición de Tonalá a seguir siendo el basurero de la ZMG han mantenido viva la controversia

durante años obligando a los involucrados a buscar una alternativa intermedia, la que contempló la construcción de dos tiraderos, uno ubicado en Tonalá y otro en Zapopan. En un proceso dominado por la selección del sitio, se exploraron múltiples alternativas, incluyendo la instalación del basurero en el municipio de Acatlán de Juárez, un municipio relativamente alejado de la metrópoli y que no había participado en la discusión.¹¹ La evolución del conflicto muestra rasgos comunes a otras controversias, por lo que su análisis debe arrojar lecciones importantes para las políticas ambientales que se tomen en el futuro en la región.

Falla 1. Predominan las negociaciones parciales sin reglas claras

Al revisar la evolución del conflicto del manejo de basura en la ZMG queda clara la necesidad de que los responsables de la política ambiental tomen plena conciencia de la dimensión política de asuntos como este. En los últimos tres años el asunto de la basura ha evolucionado en ese sentido, pero todavía existe la tendencia a justificar las decisiones con base en principios técnicos y a descalificar aquellas posiciones que no se basen exclusivamente en ellos. Una revisión de la atención que han puesto los medios locales de comunicación revela que desde 1997 el conflicto entró en una fase crítica, en la que han salido a la luz pública fallas estructurales en el manejo de la basura de la metrópoli.¹²

Falla 2. Los criterios técnicos no se definen con claridad

Las negociaciones para resolver el

problema de manejo de basura en la metrópoli no siguen un proceso sistemático y formal en el que se establezcan las reglas de participación de los distintos actores involucrados. Esto permite que los municipios más agobiados por el problema, particularmente el de Guadalajara, establezcan negociaciones por separado con los demás ayuntamientos y que los municipios metropolitanos tomen en cuenta a los demás municipios de la región sólo de manera marginal. Esta forma de negociación no contribuye a crear soluciones de largo plazo porque cada vez que se agudiza el problema es necesario iniciar las negociaciones.¹³

Falla 3. Los ayuntamientos hacen contratos con concesionarias de manera individual y plagados de irregularidades

Las entidades responsables del manejo no definen con claridad los criterios técnicos que siguen en la búsqueda y selección de sitios. La información que utilizan no se difunde adecuadamente entre la población. Debido a lo anterior, los vecinos de los predios seleccionados no cuentan con elementos para la discusión de los proyectos. Esto hace que periódicamente el debate público sobre el manejo de la basura regrese a la fase de "descubrimiento alarmante" del problema, en la que las posiciones de los involucrados se polarizan y las posibilidades de acuerdo se reducen.

Falla 4. Se buscan soluciones apegadas a proyecciones de demanda

Tratando de resolver sus problemas de manejo de basura, los ayuntamientos de Guadalajara y Zapopan han

concesionado el servicio a empresas privadas. La experiencia de estos ayuntamientos con Caabsa Eagle y Arrow, respectivamente, sugiere que el proceso estuvo plagado de irregularidades y que otros interlocutores importantes, como representantes de sociedades y gobiernos de los municipios vecinos, no participaron en forma adecuada en el proceso. Así, ambos ayuntamientos han tenido que introducir cambios en los contratos de concesión al cambiar la administración y tenido que incorporar tardíamente las opiniones de los demás involucrados. El problema de esta práctica es que obstaculiza la cooperación intermunicipal en la resolución del problema.

Falla 5. En general, interesa más buscar soluciones tomando en cuenta las proyecciones de demanda de espacio de la basura que genera la ciudad.

En general, interesa más buscar soluciones tomando en cuenta las proyecciones de demanda de espacio de la basura que genera la ciudad. De esta manera, la política pública se orienta a encontrar espacios que puedan albergar la cantidad suficiente de basura como para olvidarse del problema unos cuantos años. Así, desde 1997 se han elaborado diversos escenarios en cuanto a capacidad y ubicación de los rellenos sanitarios. Enfrentar de esta manera el problema no ayuda a buscar soluciones intermedias basadas en propuestas alternativas, como son reducir la generación de basura y el reciclado. La atención se concentra en atender un problema de depósito y recolección de un flujo creciente de desechos. La debilidad de este enfoque la ilustra el caso del municipio de Zapopan, que en 1992 inició un programa de sepa-

ración de basura presionado por los problemas que presenta su tiradero en el ejido de Copala. Este programa que pudo tener resultados como parte de una estrategia regional de manejo de desechos, se complicó debido a la oposición ciudadana al tiradero y a que el ayuntamiento decidió concesionar el servicio de recolección.¹⁴

Falla 5. Primero se trata el problema técnico y luego se consideran los aspectos políticos

En 1997 la Comisión Estatal de Ecología tenía un proyecto de alcance regional que, de acuerdo con su titular, reunía los requisitos técnicos. En él se contemplaban tres sitios para depositar la basura y cinco estaciones de transferencia que podrían resolver los problemas de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, así como de municipios cercanos como Tlajomulco, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y posiblemente Zapotlanejo (*El Informador*, 9 de septiembre de 1997). Sin

embargo, el proyecto no incorporó los aspectos políticos correspondientes, lo que dio lugar a retrasos y revisiones en el proceso de gestión. En 1998 el proyecto había evolucionado hacia la construcción de un macrorelleno sanitario que, de acuerdo con las primeras estimaciones, debería tener una extensión de 500 hectáreas y una vida útil de 75 años.¹⁵ Y finalmente, ante la oposición de los ayuntamientos a recibir estas instalaciones, se avanzó hacia un modelo de dos macrodepósitos en torno a los cuales, y con base en la experiencia previa, deben esperarse nuevos puntos de conflicto.

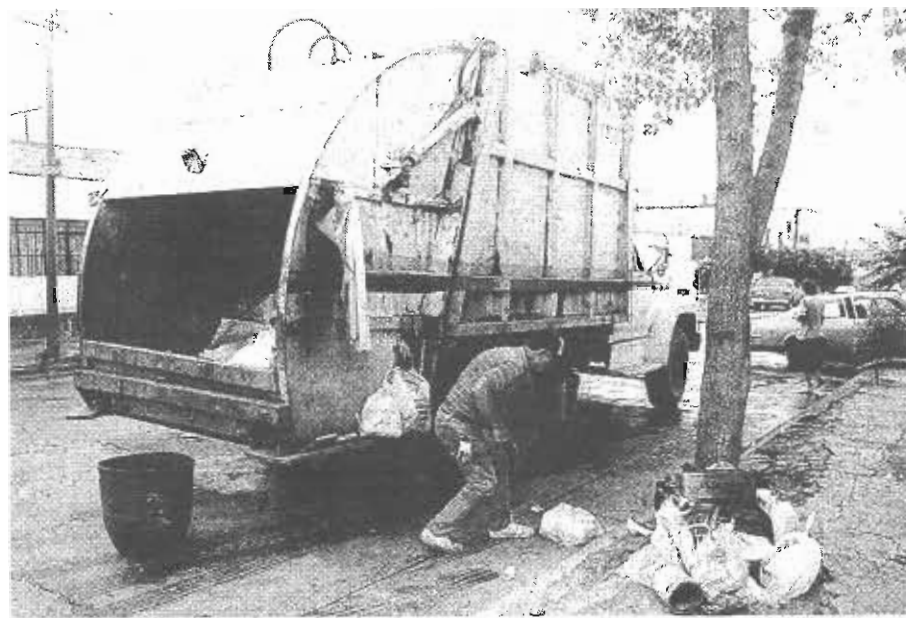
Falla 6. En la estimación de costos se privilegian los costos directos de manejo, pero no las externalidades de albergar la basura

Esta es una fuente de controversia porque las autoridades de alcance metropolitano, estatal o regional y las de los municipios más poderosos tienden a privilegiar el análisis de los costos directos, mientras que a las

comunidades o municipios elegidos como sede de los vertederos de basura les preocupan más las externalidades que generarían dichos basureros. En repetidas ocasiones el gobierno municipal de Guadalajara ha reconocido el derecho de los municipios que reciben su basura a obtener beneficios de ello, pero los avances en esa dirección, tanto en lo que se refiere a los logros como a los procedimientos, no han sido como se esperaba de acuerdo con la gravedad del problema.¹⁶ De esta manera, el aprendizaje que en este campo debería generar el proyecto para todos los involucrados es bajo.

Falla 7. Se considera que la inclusión de aspectos políticos es un obstáculo para la solución del problema

Finalmente, un problema común en el debate sobre el manejo de basura es que prevalece entre los tomadores de decisiones la idea de que incluir interlocutores políticos y civiles constituye una politización negativa del proceso. Esto no sucede en una sociedad democrática, pues la participación activa de los involucrados en una decisión es un medio para encontrar soluciones apegadas a las aspiraciones de distintos grupos de la comunidad. Se supone que esas son soluciones estables que garantizan el éxito de programas a largo plazo. La tendencia a ver a los interesados en el debate como agentes que se oponen al desarrollo o como seres irracionales que sólo buscan un beneficio es negativa para la solución de los conflictos porque inhibe la creatividad a la hora de formular políticas públicas de manejo de basura. La exclusión del factor político cie-



rra la posibilidad a negociaciones, en las que pueden, eventualmente, llegar a acuerdos duraderos entre funcionarios de distintos gobiernos locales y entre éstos y el público.

Hacia una estrategia regional de manejo de basura

La evolución del conflicto del manejo de basura y las fallas a lo largo del proceso indican que en estas situaciones es muy recomendable adoptar una estrategia regional de largo alcance. En este caso se observa que para discutir problemas ambientales en el centro de Jalisco es necesario involucrar no sólo a los cuatro municipios que conforman propiamente a la ZMG, sino a todos aquellos que se encuentran en la región inmediata, como Tlajomulco, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, San Cristóbal de la Barranca y Zapotlanejo.

Para que dicha estrategia regional tenga éxito debe reconocer, de entrada, la naturaleza política de los conflictos ambientales y evaluar los costos y beneficios de mantener y fortalecer una cultura municipal en las políticas públicas comunes de la metrópoli. Tomando en cuenta los errores cometidos hasta ahora en el manejo de la basura, algunos criterios de política para asegurar una estrategia regional de largo plazo son los siguientes:

Criterio 1. Establecer normas y procedimientos para regular las relaciones de cooperación intermunicipal

La continuidad en las relaciones de cooperación entre los municipios involucrados en el problema de la basura en la ZMG sólo se puede en-

contrar si se establecen normas y procedimientos que regulen dichas relaciones con derechos y obligaciones de todos los participantes, pero sobre todo reglamentando las negociaciones. En el establecimiento de estas reglas se debe tomar en cuenta que el problema de la basura que genera la ZMG no afecta sólo a los cuatro municipios reconocidos como parte de la metrópoli sino que, por sus dimensiones y las tendencias de crecimiento, alcanza a otros municipios de la región centro del estado. Por lo anterior, un acuerdo regional de manejo de basura debe definir la participación de cada uno de estos municipios. Un acuerdo de esta naturaleza debería cancelar la posibilidad de que se sigan celebrando reuniones de negociación entre pares o grupos de municipios en las que quedan excluidos los demás afectados por el acuerdo.

Criterio 2. Mejorar los sistemas de información y de comunicación con la ciudadanía.

En medio de la transición que vive el estado parece que mejorar los sistemas de información y comunicación con la ciudadanía es una estrategia que contribuye a dar estabilidad a los programas de manejo de basura. La exclusión de los habitantes de los procesos de toma de decisiones ha producido decisiones apresuradas, como la de concesionar la recolección o depósito de basura en predios improvisados, que con el tiempo han resultado contraproducentes. La incorporación del público desde el principio puede evitar que el "descubrimiento alarmista" de problemas de contaminación se convierta en un problema recurrente que mine la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

Criterio 3. Discutir abiertamente y establecer criterios de compensación y privilegios otorgados a los municipios receptores de basura

En una estrategia regional de manejo de basura el tema de los mecanismos de compensación y de los privilegios otorgados a las comunidades donde se ubiquen los basureros debe ser discutido abiertamente en las negociaciones. En el pasado este asunto se ha tratado sólo hasta que se agudizan los problemas, o bien cuando hay un cambio en el perfil de los involucrados, como al cambiar la administración municipal. Ese camino tiene el problema de que permite el chantaje político entre los participantes y se vuelve menos confiable a medida que aumenta el número de quienes intervienen en el proceso de toma de decisiones. Las comunidades que aceptan que se localice un depósito de basura o una planta de tratamiento están en todo su derecho de reclamar compensación de quienes la generan. Si este asunto se trata como un tema menor durante la negociación, se niega una dimensión importante de la naturaleza de los conflictos ambientales.

Criterio 4. Negociar en paquete los proyectos contaminantes con otros asuntos de alcance regional que interesen a todos los involucrados

La negociación aislada sobre instalaciones específicas, como puede ser una estación de transferencia o un relleno sanitario, reduce el margen de negociación de los involucrados en el proceso. Las instalaciones dedicadas al manejo de basura no son las únicas instalaciones contami-



nantes y peligrosas en cuya localización deben participar los gobiernos locales. Si se toma en cuenta esta situación, dichos gobiernos saldrían beneficiados de una discusión en paquete de un grupo de instalaciones, de tal manera que cada municipio tuviera que ceder en la negociación y aceptar parte de la carga ambiental que dichas instalaciones generan. En esta estrategia las comunidades seleccionadas podrían mostrar mayor disposición si saben que sus inmediaciones no serán el basurero regional y que con ello se cancela la posibilidad de que allí se ubiquen otras instalaciones en el futuro.

Comentarios finales

La necesidad de reconocer abiertamente la dimensión política de conflictos ambientales como el del manejo de la basura en la zona metropolitana de Guadalajara es cada vez más apremiante. Los tomadores de decisiones de los gobiernos locales deberán incrementar su capacidad de negociación a medida que se vaya

consolidando la democratización del país y que los municipios vayan asumiendo las nuevas responsabilidades que les asignan las reformas al artículo 115 de la Constitución introducidas en 1999. En el contexto de México, y particularmente de Jalisco, el caso de la ZMG puede arrojar muchas lecciones para el resto de la entidad y otras ciudades en América Latina. En este caso convergen varios aspectos típicamente políticos de este tipo de situaciones, como la presencia de comunidades ricas exportadoras de males ambientales y comunidades pobres que se ven forzadas a importarlos. Por otra parte, la ZMG es un ejemplo de cómo la cultura política local llega a convertirse en catalizador de los conflictos. Finalmente, llama la atención que siendo Guadalajara una de las principales ciudades del país, la sociedad civil no logre formular una propuesta sólida con una perspectiva regional de largo plazo. Este hecho revela que si bien la tendencia a preocuparse por las consecuencias locales se puede considerar válida en un contexto de asimetría

de poder, tiene sus limitaciones a la hora de resolver los grandes y complejos problemas de alcance regional.

Notas

- ¹ Este ensayo presenta resultados del proyecto de investigación sobre conflictos ambientales en América Latina, que recibió apoyo de la Universidad de Guadalajara y forma parte de los estudios realizados como parte del Foro para el Estudio y la Solución de Conflictos Ambientales en América Latina (Foroal).
- ² Este es un problema que no se ha debatido abiertamente en la ZMG. Al ayuntamiento de Guadalajara le interesa estudiar la posibilidad de ubicar un basurero para este tipo de desechos en algún municipio de la región de Los Altos de Jalisco, en el noreste de la entidad.
- ³ Véase "Guadalajara-Tonalá. Buscan solución al problema de la basura", *Público*, 7 de enero de 1998.
- ⁴ Véase "Urge solución de fondo al problema de la basura", *El Informador*, 7 de enero de 1998.
- ⁵ Véase "Se reunieron R. Acuña y Arana para el asunto de la basura", *El Informador*, 3 de febrero de 1998.
- ⁶ Véase "Consideran poco viable nuevo relleno", *Público*, 20 de junio de 1998.
- ⁷ Véase "Zapopan propone que haya dos rellenos metropolitanos", *El Informador*, 22 de julio de 1998.
- ⁸ Véase "Seis opciones para relleno", *Público*, 23 de octubre de 1998.
- ⁹ Véase "Zapotlanejo no aceptó la construcción del relleno sanitario metropolitano", *El Informador*, 6 de enero de 1999.
- ¹⁰ Véase "Arana no asegura la instalación del relleno sanitario en Tonalá", *El Informador*, 7 de enero de 1999.
- ¹¹ Véase "Estudian instalar basurero en Acatlán", *Mural*, 27 de febrero de 1999, y "Basurero metropolitano: cinco opciones fuera de la ZMG", *Público*, 27 de febrero de 1999.
- ¹² Los comentarios que aquí se presentan se basan en una revisión de 70 reportes periodísticos publicados por los periódicos *Público* y *El Informador* entre

1997 y 1999. En esta revisión se seleccionaron aquellas notas que ejemplifican los argumentos comúnmente usados por los involucrados en un conflicto ambiental.

¹³ Formalmente existe el Consejo Metro-

politano como una instancia de negociación de aspectos relacionados con la planeación y ejecución de proyectos de importancia regional. En esta instancia creada el 6 de marzo de 1989 participan los municipios de Guada-

lajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, EL Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan. El problema es que hay otras propuestas de planeación regional, como la propuesta de regionalización del estado en el que estos municipios son parte de una región más amplia.

¹⁴ Véase "Ecocidio", *El Informador*, 4 de febrero de 1999.

¹⁵ Véase, "En breve, relleno sanitario en la ZMG", *Público*, 19 de junio de 1998, y "En breve crearán un relleno sanitario con vigencia de 75 años", *El Informador*, 19 de junio de 1998.

¹⁶ Véase, "Guadalajara-Tonalá. Buscan solución al problema de la basura", *Público*, 7 de enero de 1998.

Expresión Económica

Revista de análisis

Centro de Investigaciones Sociales y Económicas



4

Volumen 1 / Número 4
Septiembre - Diciembre 2000

Globalización y democracia: reorientar la política económica mexicana a partir de la apertura comercial

Hacia el desarrollo de un mercado de hipotecas en México

El papel de las empresas transnacionales en los procesos de integración y globalización económica

La productividad de los investigadores en el área de las ciencias económicas y los retos de la investigación social en Jalisco

Educación y desigualdad del ingreso personal en México

Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias Económicas
Administrativas
División de Economía y Sociedad
Departamento de Economía

Bibliografía

Bernache Perez, Gerardo, Miguel Bazdresch Parada, José Luis Cuéllar Garza y Francisco Moreno Parada, *Basura y metrópoli. Gestión social y pública de los residuos sólidos municipales en la zona metropolitana de Guadalajara*, Universidad de Guadalajara/Ciesas-Occidente/Iteso/El Colegio de Jalisco, México, 1998.

Gerrard, Michael B., *Whose backyard, whose risk. Fear and fairness in toxic and nuclear waste siting*, The MIT Press, Cambridge, 1995.

Hermann, Margaret S. (ed.), *Resolving conflict: strategies for local government*, International City/County Management Association, Washington, 1994.

Lake, Robert W. (ed.), *Resolving locational conflict*, Center for Urban Policy Research, New Brunswick, 1997.

Popper, Frank J., "The environmentalist and the Lulu", en Robert W. Lake, (ed.), *Resolving locational conflict*, Center for Urban Policy Research, New Brunswick, 1987.

Rabe, Barry G., *Beyond nimby: hazardous waste siting in Canada and the United States*, The Brookings Institution, Washington, 1994.

Susskind, Lawrence y Patrick Field, *Dealing with an angry public: the mutual gains approach*, Free Press, Nueva York, 1996.

Núcleo Los Belenes, Periférico Norte 799, edificio K, planta alta,
Teléfono: 656-86-11
c.p. 45000, Zapopan, Jalisco.
e-mail: ldj3342@cucea.udg.mx