



**“La gestión de los residuos sólidos urbanos no peligrosos
en el municipio de San Luis Potosí: el caso de Red
Ambiental y Relleno Sanitario, S. A. de C. V.”**

TESIS

**Que para obtener el grado de
Maestro (a) en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

Presenta

José Pánfilo García Ramírez

San Luis Potosí, S. L. P.

Agosto, 2010



“La gestión de los residuos sólidos urbanos no peligrosos en el municipio de San Luis Potosí: el caso de Red Ambiental y Relleno Sanitario, S. A. de C. V.”

TESIS

Que para obtener el grado de

Maestro (a) en Asuntos Políticos y Políticas Públicas

Presenta

José Pánfilo García Ramírez

Director de Tesis

Doctor Antonio Aguilera Ontiveros

San Luis Potosí, S. L. P.

Agosto, 2010

A Jan Fabricio García Espinoza

AGRADECIMIENTOS

A Dios por haberme dado la oportunidad de vivir.

A mi Padre el Maestro José Cruz García Rocha quien me apoyo económicamente y moralmente durante toda mi vida académica “Manos morenas que aun cultivan la tierra, cómo quisiera que salieran de la miseria”.

A mi Madre Juliana Ramírez Salazar quien me animo a seguir estudiando, “Échale ganas mijo”.

A la Madre de mi primogénito la L. E. Adriana Espinoza Ramírez quien me enseñó el amor verdadero y siempre me apoyo incondicionalmente, “Hay Panfilito...acuérdate...”.

A mi finado abuelo paterno Simón García Medina quien me enseñó a ser un hombre de bien, honesto y trabajador, “La mejor herencia es el trabajo”.

A mi abuelo materno Inocencio Ramírez Hernández, “Robar y mentir son cosa mala...”.

Al Doctor Antonio Aguilera Ontiveros por guiarme en mi formación académica.

Al Doctor Hugo Borjas García.

Al Doctor Héctor Cuadra Montiel

Al Lic. Carlos Covarrubias Rendón.

Al Licenciado Jorge Vera Noyola.

A Beatriz Benavente.

A Levy Damián Ramírez.

A Domingo Camacho de la Cruz.

Y a todas las demás personas que hicieron posibles muchas cosas en mi vida, y que por cuestiones de espacio sería imposible nombrarlas a todas aquí porque la lista es interminable, y que por diversas situaciones algunos ya no están en mi vida, familiares, amigos, compañeros, maestros... Julio y Maritza no lo lograron, descansen en paz. Susy te dije que un día sería importante. Betty gracias por tus consejos. Carrera te quedaste en el camino. “Peco” siempre me acuerdo de ti. Padre Rubén me enseñó la bondad de la vida. Maestro León gracias por educarme. Enri gracias por sus regaños. Fermín me alentó muy bien. “Bruja” tomamos caminos diferentes. Geras gracias por las facilidades otorgadas. Yiyo también te quedaste en el camino, lastima del esfuerzo. Patricio nunca te volví a ver. Mónica espero que sigas mis pasos. Chuchita... a ver que pasa.

Índice

Lista de tablas:

Tabla 1.1 Fuentes de evidencia.....	46
Tabla 1.2. Formas de Gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí.....	57
Tabla 1.3. Incremento de los RSUNP y Población.....	60
Tabla 1.4. Principales actores opositores a la subrogación de los RSUNP.....	73
Tabla 1.5. Actores sociales, políticos, privados y de las Organizaciones de Recolectores por Cooperación Voluntaria y Pepenadores.....	78
Tabla 1.6. Actores Gubernamentales.....	79
Tabla. 1.7. Comportamiento discursivo de los actores políticos dentro del proceso de subrogación de los RSUNP.....	80
Tabla. 1.8. Comportamiento discursivo de los actores gubernamentales municipales dentro del proceso de subrogación de los RSUNP.....	81
Tabla. 1.10. Comportamiento discursivo de los actores sociales dentro del proceso de subrogación de los RSUNP.....	84
Tabla. 1.11. Comportamiento discursivo de los actores de las Organizaciones de recolectores por Cooperación Voluntaria y Pepenadores dentro del proceso de subrogación de los RSUNP.....	86
Tabla. 1.12. Comportamiento discursivo de los actores gubernamentales de la LVIII legislatura del congreso del estado dentro del proceso de subrogación de los RSUNP.....	91

Tabla. 1.13. Comportamiento discursivo de los actores de otras instituciones de gobierno dentro del proceso de subrogación de los RSUNP.....94

Agradecimientos.....4

Introducción..... 9

CAPITULO 1. Marco Teórico.....17

1.1. Planteamiento del Problema.....25

1.2. La Legitimación de la Acción del Gobierno Local.....30

1.3. Hipótesis y Preguntas de Investigación.....40

Capítulo 2. Metodología del estudio de caso.....42

2.1. Estudio de Caso.....43

2.2. El diseño.....44

2.3. Recolección de datos.....46

2.4. Análisis de Datos.....48

2.5. Reporte.....50

Capítulo 3. El proceso de subrogación: el caso Red Ambiental y Relleno Sanitario S. A de C. V.....51

3.1. El marco legal de la subrogación.....52

3.2. Formas de gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí durante las últimas dos décadas y sus alternativas de gestión.....55

3.3. El contexto de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí.....59

3.4. El proceso de subrogación.....	60
3.5. Los actores: gubernamentales, privados y sociales.....	71
3.6. Los medios impresos como canales de comunicación discursiva de los actores.....	75
3.7. La guerra de declaraciones o la construcción de la ilegitimidad de la subrogación.....	77
3.8. La ratificación.....	111
3.9. Conclusiones del estudio de caso.....	113
Conclusiones.....	115
Bibliografía.....	125
Anexos.....	135
Anexo 1. Dictamen de la Dirección de Administración y Desarrollo Urbano.	
Anexo 2. Dictamen de la Dirección de Infraestructura y Fortalecimiento.	
Anexo 3. Dictamen de la Dirección de Ecología y Aseo Público.	
Anexo 4. Dictamen de Tesorería.	
Anexo 5. Cartografía y Fotografías Aéreas del Tiradero de Peñasco, Tomadas de Google Earth, 2010.	

Introducción

La gestión de los Residuos Sólidos Urbanos No Peligrosos (RSUNP) en la mayoría de los países recae generalmente en las autoridades locales, y México no es la excepción. En nuestro país usualmente, este manejo se define como *el servicio de limpia y recolección de basura* y es considerado como un servicio público. Esto significa que forma parte de aquellas acciones organizadas (Crozier y Friedberg, 1990:13-14) que se realizan conforme a las leyes o reglamentos vigentes con el fin de satisfacer de manera continua, uniforme, regular y permanente necesidades de carácter colectivo, y cuya prestación es de interés público (Wehenpohl et al, 2003:48). Para Cabrero y Nava (1999:141) la generación de basura es sin duda alguna uno de los principales problemas a los que deben enfrentarse los municipios que presentan grandes conglomerados demográficos en su territorio o que registran una considerable expansión. Garza (1998:43) señala que la recolección de basura domiciliar y residuos de las empresas manufactureras, comerciales y de servicios es uno de los problemas principales que enfrentan las ciudades. Los problemas que presenta actualmente la prestación de un servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los RSUNP, implica que los gobiernos municipales adopten nuevas estrategias para la gestión de los RSUNP, entre ellas la privatización de los servicios, es decir la transferencia a través de contratos de concesión u otro tipo de modalidades similares a agencias privadas, dejando en manos de estas la responsabilidad de la expansión del sistema, la modernización de la infraestructura, y los sistemas técnicos, e incluso la prestación directa a la población. Este tipo de modalidades de concesión, contrato y privatización son instrumentos de gestión que forman parte de la corriente teórica denominada gerencia pública municipal. La gerencia pública municipal constituye un

método de análisis, apoyo y soporte para la conducción gubernamental, y de ninguna manera es una técnica para gobernar (Cabrero y Nava, 1999:88).

En la presente tesis se muestra un estudio de caso (Yin, 2003) para analizar la legitimidad de la decisión de subrogar el servicio de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los RSUNP y el porqué se dio el cambio en la forma en que tradicionalmente se venía realizando la gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí, es decir, a través del municipio por si mismo, a la forma de subrogación. El presente estudio de caso es de tipo intrínseco, pero cuya unicidad tiene la finalidad de explorar las condiciones y decisiones que llevaron a la subrogación en la gestión de los RSUNP y sobre todo la construcción y deconstrucción de la legitimidad de la acción del gobierno local manifiesta en un discurso persuasivo en los medios de comunicación. Lo anterior, implica dar cuenta de cómo se dio dicho proceso. La forma en que participaron los actores clave, tratando de responder a las preguntas ¿Quiénes tomaron la decisión? ¿Qué decisión tomaron? ¿Dónde se tomo la decisión? ¿Cómo se tomo la decisión? ¿Porque los actores tomaron la decisión de subrogar el servicio de recolección de basura? ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de la subrogación del servicio de recolección de basura? ¿Cómo se legitimo la decisión? y ¿Cuál fue el resultado de dicha acción? es a estas preguntas fundamentalmente a las que se les busca dar respuesta en la presente investigación. En este sentido, el presente trabajo se compone de tres capítulos. En el primero, se plantea el marco teórico que permitirá abordar el fenómeno de la gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí. En el segundo capítulo, se analiza la metodología utilizada para el caso de estudio. En el tercer capítulo, se presenta el abordaje del caso de estudio en sí. Es decir, la legitimidad de la decisión tomada y el contexto dentro del cual se dio el proceso de la

subrogación del servicio, a través del caso de estudio. Por último se presentan las conclusiones y hallazgos generales de la investigación. La importancia del estudio de caso radica en las aportaciones de la investigación al conocimiento a la luz de la corriente teórica de la gerencia pública, como una forma en la cual el gobierno local resuelve un problema a través de un instrumento de gestión de la gerencia pública

Del presente estudio de caso podemos decir, en primer lugar, que contiene elementos sumamente interesantes que emanan de varios marcos teóricos, como la gerencia pública. El objetivo de la investigación ha sido desarrollar un aprendizaje de lo particular con énfasis en esa unicidad. En esta situación, la investigación se dirige a la comprensión de lo que es importante acerca del caso en su propio mundo (Gunderman, 2004:269). Es decir, el contexto en el cual se dio el proceso de subrogación del servicio, y las acciones que tomaron los actores inmiscuidos, tanto a favor como en contra a la luz de la teoría de la gerencia pública municipal (Cabrero y Nava, 1999) bajo los supuestos de eficiencia, eficacia y legitimidad.

El servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP es un servicio que por mandato constitucional se encuentra a cargo de los municipios. Por lo tanto, no tiene ningún costo directo para los usuarios, mas si indirectos, a través de los impuestos que cobran el gobierno federal, estatal y local y que son redistribuidos a los ciudadanos vía servicios. Sin embargo, en términos económicos, los servicios públicos como la seguridad, el alumbrado, el drenaje pavimentación, agua potable, la burocracia, la administración en si misma, y la gestión de los RSUNP, al municipio de San Luis Potosí si le generan costos directos. Así el municipio, como una medida de racionalidad tomo la

opción de subrogar el servicio a una empresa privada, en este caso Red Ambiental conjuntamente con Relleno Sanitario S. A. de C. V. quien tiene a partir de la fecha de la firma del contrato, 6 de marzo del año 2009, a su cargo la gestión de los RSUNP en el Municipio de San Luis Potosí. Esto como una consecuencia de que la legislación al respecto permite, la concesión y la subrogación del servicio bajo determinados términos y condiciones. Para poder darle legitimidad, a esta acción, la decisión administrativa fue llevada a la arena política para convencer a los actores clave de que esta era la mejor alternativa de gestión de los RSUNP. El asunto del servicio representaba ciertas problemáticas como la insuficiencia de infraestructura por parte del municipio para dar una adecuada gestión a los RSUNP. Por lo tanto, el municipio reconoció la incapacidad de continuar prestando el servicio dada la carencia de recursos económicos para continuar la gestión y dado el crecimiento poblacional de la ciudad, así las autoridades del gobierno local decidieron subrogar el servicio a la iniciativa privada iniciándose así un proceso que culminó con dicha subrogación, pero que consistió de un conjunto de interacciones entre los actores decisores, puesto que había actores a favor como en contra de la subrogación.

El caso que se analiza en la presente tesis es un caso individual intrínseco con múltiples unidades de análisis, esto es todas las unidades que comprendió el proceso de toma de decisiones que condujo a la subrogación del servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP en el Municipio de San Luis Potosí, implicando en este sentido la participación de diversos actores políticos de diversos subsistemas. La racionalidad para utilizar este caso de estudio es para probar los supuestos y las circunstancias, en las cuales el supuesto de la legitimidad es válido con respecto a la teoría

de la gerencia pública (Cabrero y Nava, 1999:23) en el sentido que ofrece el marco de análisis tridimensional de la gerencia pública: la eficiencia; eficacia y la legitimidad.

Cómo se tomo la decisión de subrogar el servicio y porqué se tomo esta decisión son dos de las preguntas a las cuales se intenta dar respuesta en la presente investigación. De entrada, sabemos que la decisión fue tomada por una propuesta del presidente municipal bajo los argumentos de que se reconocía la incapacidad del municipio para continuar con la prestación del servicio de recolección de basura en forma eficiente y reducir el costo de la gestión de los RSUNP por tonelada mediante la subrogación del servicio. En este sentido Majone (citado en Parsons, 2007:182) señala que para influir las políticas públicas se acuñan argumentos persuasivos al respecto, que en este caso fueron utilizados para justificar la decisión que se tomo por parte del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí.

La investigación se realizó a través de fuentes primarias y documentales. La fuente primaria consistió en realizar entrevistas a los actores clave y obtener los testimonios de ellos. Las fuentes secundarias consistieron en bibliografía especializada, documentos oficiales como son actas de cabildo, bitácoras, informes, expedientes y las declaraciones de los actores clave en la prensa escrita, principalmente los diarios de circulación local, como la Jornada San Luis, Pulso y San Luis Hoy, por ser los diarios que le dieron una mayor cobertura al asunto y no ser de corte oficialista.

Los aspectos fundamentales a los cuales se trata de dar respuesta en esta investigación es tratar de reconstruir el contexto en el cual se tomo la decisión de la subrogación del servicio de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los

RSUNP, el porqué se tomo la decisión de cambiar la forma en que tradicionalmente se venían gestionando los RSUNP y dar cuenta de cómo una decisión es legitimada ante los opositores y la prensa. Una primera clasificación genérica de los actores se puede hacer en dos grupos: actores a favor del proyecto y actores en contra del proyecto. En este sentido, haciendo una clasificación mas especifica de los actores que estuvieron a favor y en contra de la subrogación, entre miembros del Congreso, del Cabildo, la empresa, funcionarios municipales, y las organizaciones, se pueden clasificar en actores gubernamentales, actores privados, actores sociales y políticos, y actores de las organizaciones que forman parte del proceso de gestión de los RSUNP. Entre los principales actores a favor del proyecto se encontraban: el presidente municipal en turno Jorge Lozano Armengol, el regidor panista Carlos Gómez Coulon, el regidor de la Coalición por el Bien de Todos José Juan Pérez Guillen, el Director General de la Concesionaria Horacio Guerra Marroquín, el Secretario General del Ayuntamiento Francisco González Mendizábal, el Director de Ecología Jorge Aguilar González, quienes promovieron intensamente la subrogación del servicio. En contraparte, un grupo de actores se opuso a la subrogación entre ellos el entonces regidor Carlos Covarrubias Rendón, la regidora del PVEM Beatriz Benavente, el exdiputado Jorge Alejandro Vera Noyola, el exdiputado Jorge Aurelio Álvarez Cruz, la entonces diputada Victoria Amparo Labastida Aguirre y actualmente presidenta municipal de San Luis Potosí, entre los actores que participan dentro de la gestión de RSUNP como recolectores por cooperación voluntaria y/o mediante la separación selectiva de los RSUNP se encuentran Carmelo Martínez, quien apoyaba la iniciativa mientras que actores como Domingo Camacho de la Cruz, Levy Damián Ramírez, se opusieron a la iniciativa. Aunado a lo anterior existieron actores sociales que opinaron en torno al asunto, pero sin poder de decisión y actores secundarios con poder de decisión. Así, estos grupos de actores se

coaligaron entre sí, tanto quienes estaban a favor como en contra de la subrogación, para manifestar en el discurso cual era la mejor forma de gestionar los RSUNP, si a través del municipio o mediante la participación de la iniciativa privada. Dicho debate de si debería permitir la participación de la iniciativa privada en la gestión del servicio, se dio a través de los medios masivos de comunicación, principalmente la prensa, que fue el medio en el cual se retomó el discurso de cada uno de los actores para justificar a través del discurso su posición a favor o en contra de la participación privada en la gestión de los RSUNP. El discurso de los actores del proceso del caso objeto de estudio se siguió principalmente a través de la prensa en los diarios La Jornada San Luis, San Luis Hoy y Pulso.

La Hipótesis planteada en esta investigación es que: la decisión que tomó el H. Ayuntamiento de San Luis Potosí 2007-2009, de subrogar el servicio de Recolección, Traslado Manejo y Disposición Final de los RSUNP, fue una medida de racionalidad económica. A la cual se le trató de dar legitimidad a través de un discurso persuasivo manifiesto en los medios de comunicación, principalmente la prensa escrita a lo largo del proceso de subrogación.

La unidad de análisis se centra al municipio de San Luis Potosí, pero esta unidad se subdivide en otras subunidades como la Dirección de Ecología, el H. Cabildo, la Presidencia Municipal, principalmente, entre otras áreas menores que también participaron como el departamento de aseo público. Asimismo, el análisis se da en función del proceso de subrogación del servicio que finalmente fue subrogado a Red Ambiental conjuntamente con VIGUE Relleno Sanitario S. A. de C. V. por quince años a partir de la firma del contrato. Así como, el proceso de subrogación que incluye actores de diversos subsistemas de gobierno, el Congreso del Estado de San Luis Potosí, el Municipio de San Luis Potosí, y

demás instituciones gubernamentales. El proceso de subrogación en si es la propia unidad de análisis que sirve para observar la búsqueda de la legitimidad de la acción del gobierno local a lo largo de todo el proceso de subrogación.

Para el caso que nos atañe, el cambio en la política pública local referente al cambio en las formas tradicionales de gestión de los RSUNP se encuentra en el seno del cabildo del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí donde el elemento núcleo de cómo gestionar los RSUNP es la concepción que cada uno de las actores tiene respecto de la participación privada en la prestación de los servicios públicos, en este caso la concesión del servicio de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los RSUNP. En la cual, es fácil identificar a los actores que están a favor como en contra y que no comparten la misma idea en la forma de gestionar los RSUNP, ya que un grupo de actores están a favor de la participación privada y otro grupo actores están en contra de dicha participación.

CAPITULO 1

Marco Teórico.

En este capítulo se presenta el marco de análisis a través del cual se abordará el fenómeno de la gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí a través de lo que autores como Cabrero y Nava (1993), Bozeman (1998), y Rosales (2004) denominan gestión o gerencia pública, término que se utiliza indistintamente, puesto que proviene del término en inglés *public Management*.

El marco de análisis de la gerencia pública es particularmente útil para dar sentido al caso de la participación privada en la gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí, es decir, la aplicación de políticas públicas por entidades privadas (Brinton et al. en Bozeman, 1998:413). El origen de la gerencia pública o gestión pública es oscuro puesto que contrasta con el origen de la administración pública y la teoría burocrática, así la administración pública se remonta a Woodrow Wilson, mientras que la burocracia se remonta a Max Weber (Bozeman, 1998:37). Los conceptos de gestión o gerencia pública encuentran su sustento en dos escuelas de políticas rivales: las políticas públicas y la escuela comercial. Las escuelas de políticas públicas necesitaban algo afín a la administración pública, pero que no se identificara con ese campo anticuado y orientado a campos especiales, como solución se invento la gestión pública (Bozeman, 1998:38). La bibliografía que dio origen al enfoque de políticas públicas es en gran parte atórica y no cuantitativa, al no basarse en modelos cuantitativos, principalmente economicistas, porque esta orientada a reglas prescriptivas basadas en la práctica. El enfoque atórico es lo que

representa el lado blando mientras que el enfoque cuantitativo representa el lado duro de la ciencia. El método de investigación predilecto del enfoque atóxico es el análisis de estudios de caso. Un concepto de gestión pública identificado con otro grupo de estudiosos, que se acercaba más a la administración pública tradicional, es la gestión pública guiada por las escuelas de comercio, este enfoque está mucho más predispuesto a los conceptos de las disciplinas comerciales. En este sentido Cabrero y Nava (1999:19) señalan que la idea de gerencia pública comenzó a desarrollarse desde la década de los sesenta y setenta en Estados Unidos bajo la denominación de *public management*. Cabrero y Nava (1999) mencionan que el concepto comienza a introducirse en programas de formación tanto en escuelas de gobierno y administración pública como en las de administración de escuelas. Entre los aspectos que más incidieron en abrir este campo de estudio y práctica profesional se encuentran: los procesos de modernización económica relacionados con los niveles de eficiencia de la gestión pública. Asimismo, se evidenció la dificultad por seguir conceptualizando la acción gubernamental como resultado de un todo coherente, uniforme y monolítico; la realidad impuso esquemas de diferenciación entre agencias gubernamentales, especialización por sectores, fragmentación de programas y políticas, buscando un impacto más certero a través de la focalización de las acciones de gobierno. Y la creciente necesidad de incorporar a diversos agentes no gubernamentales en las decisiones públicas para hacerlas aceptables y moldeables a las preferencias de los ciudadanos, se tradujo en la necesidad de incorporar una nueva fisonomía en las agencias gubernamentales que permitiera mayores niveles de credibilidad y confianza del público en lo gubernamental (Cabrero y Nava 1999:20). Cabrero y Nava señalan que estos elementos constituyen las grandes tendencias que dieron origen a la gerencia pública, es decir la crisis de eficiencia gubernamental que puso en duda la sobrevivencia de las agencias

gubernamentales; la crisis de eficacia en las agencias gubernamentales, que debido a su dispersión no focalizan sus impactos y muy frecuentemente no solucionan problemas públicos; y la crisis de legitimidad debido a la falta de credibilidad y confianza en agencias de gobierno que son percibidas como agencias que han desarrollado sus propios intereses y se han divorciado de la ciudadanía. Cabrero y Nava (1999:20) señalan que las soluciones más frecuentes para resolver estas crisis han sido las tendencias a la privatización bajo la idea de que lo privado es más eficiente que lo público. La supresión de organismos y programas gubernamentales bajo la idea de que si no se hace bien es mejor no hacerlo y ante las crisis de legitimidad lo más común ha sido ceder espacios a grupos de interés que avalen las decisiones como propias, bajo la idea de que no importa la orientación de los programas sino la integración de los grupos (Cabrero y Nava, 1999:20). Es aquí donde la gerencia pública entendida no como un conjunto de recetas, sino como un conjunto de métodos de análisis y decisión, surge como una herramienta para reconceptualizar la acción gubernamental, y generar nuevas alternativas de solución ante la complejidad de los problemas. Se trata de una orientación que acepta la privatización como una alternativa viable, e incluso en ocasiones deseable, pero siempre y cuando las condiciones de competencia entre agencias generen los niveles de eficiencia requeridos. En este sentido, las agencias gubernamentales pueden también ser parte del nuevo arreglo y no es necesario suprimirlas por sistema. De hecho la coexistencia de agentes públicos y privados en competencia, en muchos casos es recomendable. La participación privada en la provisión de servicios públicos, es un instrumento de gestión pública que en los países industrializados se viene usando desde la década de los 70's. Krahman (2003:326) señala que entre las naciones industrializadas la retirada del estado en la provisión directa de bienes públicos a favor de privados o público-privados comenzó en la recesión mundial de

1970. Asimismo, Krahmman (2003:326) señala que los orígenes de la participación privada en la provisión de los servicios públicos formaban parte del sistema del estado de bienestar (welfare state). Por su parte Scarpacci (1998:494) señalaba que: ***“la política de moda en los países industrializados es la privatización y descentralización de los servicios públicos fortaleciendo el papel del sector privado en la prestación de los servicios públicos”***, situación que ha llevado al estado a reducir su participación en la prestación de los servicios públicos. La mayor parte de los procesos de reforma gubernamental en el mundo contemporáneo están inspirados en las ideas de la Gerencia Pública. Esta ola de reformas gubernamentales han dominado el escenario internacional a partir de la convicción de que los gobiernos sean evaluados por resultados, que funcionen con mecanismos de mercado, que sean ágiles en su accionar, que adopten algunas técnicas administrativas que el sector público ha diseñado, y que se enfoquen al cliente ciudadano, logrando mayor eficiencia en su funcionamiento, mejores resultados en los objetivos buscados, y mayor legitimidad, por parte de la ciudadanía, entendida esta como la aceptación y credibilidad ciudadana en las acciones de gobierno (Cabrero y Nava, 1999:54). Algunas experiencias exitosas y la insistencia de organismos internacionales en la adopción de este tipo de estrategias, han contribuido indudablemente a un efecto imitación el cual ha llegado a una gran diversidad de países. Hoy en día es común que gobiernos de países desarrollados o emergentes utilicen instrumentos de la gerencia pública. La gerencia pública busca conjuntar las herramientas para la coordinación, regulación, monitoreo, y de esta forma potenciar la claridad del rumbo, es decir direccionar los programas y políticas (Cabrero y Nava, 1999:21). La gerencia pública construye espacios de diagnóstico y decisión alrededor de los tres ejes de referencia y al interior de los cuales se desplazan las opciones de la acción gubernamental: la eficiencia como prerrequisito de sobrevivencia, como método de análisis en la relación

insumo producto, orientando la implementación de programas al cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen; la eficacia como método de visualización clara de los logros e impactos que se quieren generar, como mecanismo de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente; y la legitimidad como marco de referencia de las acciones gubernamentales, como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, como método de consulta, de opinión de participación, que introduce permanentemente los procesos de ajuste, de negociación de acuerdo, y resultado de ello los arreglos institucionales necesarios para gobernar. El problema de la gerencia pública es integrar las tres dimensiones en cada acción gubernamental: eficiencia; eficacia y legitimidad (Cabrero y Nava, 1999:25). En el espacio municipal estas tres dimensiones son de vital importancia dado que los costos medios y unitarios por la prestación de servicios públicos, generalmente tienen un impacto sobre la eficiencia, igualmente la plantilla laboral y los métodos de trabajo tienen un impacto sobre los gastos administrativos del erario municipal. Asimismo, la cobertura y precisión de los servicios públicos hacia ciertos grupos específicos impone la atención a la eficiencia. A su vez, la atención a las demandas ciudadanas, así como la promoción de la participación y negociación entre agentes sociales, constituye una necesidad de observar el impacto de las acciones de un gobierno municipal en términos de la legitimidad (Cabrero y Nava, 1999:26). Uno de los hechos indiscutibles en la evolución de la administración municipal urbana se refiere a la creciente complejidad técnica que los diversos servicios han venido incorporando en los sistemas de producción de los mismos. Los problemas que presenta en la actualidad la prestación de un servicio de recolección y tratamiento de la basura, de transporte, de distribución y tratamiento de agua, y las decisiones en torno a la modernización y ampliación de estos

servicios, se inscriben cada vez mas en un ámbito de especialización técnica muy grande y en mercados de producción, equipamiento, y prestación de servicios urbanos en plena expansión. De ahí que los gobiernos locales de muchos países adopten nuevas estrategias para el manejo de los sistemas de producción y distribución de servicios. Entre estas estrategias encontramos muy frecuentemente la de la privatización de los servicios, es decir, la transferencia a través de contratos de concesión u otro tipo de modalidades similares, a agencias privadas, dejando en manos de estas la responsabilidad de expansión del sistema, la modernización de la infraestructura y de los sistemas técnicos, e incluso la prestación directa del servicio a la población. La fuerte tendencia a adoptar esta estrategia tiene que ver con el hecho de que representa muchas ventajas dejar en manos de una agencia privada especializada la prestación de un servicio, dado que esta agencia puede tener mayor capacidad técnica, mejores niveles de actualización sobre los métodos de prestación del servicio, y una experiencia mayor, dado que puede llevar a cabo estas funciones en un conjunto de ciudades con problemas similares. Por su parte, la administración municipal directa de un servicio, corre el fuerte riesgo de la obsolescencia, del desconocimiento de nuevas técnicas y métodos de trabajo, además de que los cambios y modernización de los sistemas son más costosos dado que es necesario iniciar el aprendizaje nuevamente. (Cabrerero y Nava 1999:63).

Otro incentivo a la privatización de servicios municipales proviene de razones de tipo económico financiero, es decir, que en muchos casos las agencias privadas asumen el costo de la inversión en nuevos equipos o en expansión y adecuamiento de los anteriores, todo ello ante la implicación de los plazos del contrato de concesión; de esta manera las administraciones municipales pueden también evitar inversiones importantes y canalizar

esos recursos a otro tipo de programas , e incluso en muchos casos se incrementan también los derechos [(precios y tarifas que la hacienda municipal recibe como parte del convenio o contrato de concesión) (Cabrero y Nava 1999:63-64)]. Ahora bien cuando se decide ir a un nuevo esquema público-privado, se tienen diversas opciones; si bien se ha mencionado insistentemente la concesión como modalidad casi extrema de privatización, se tienen diversos grados de co-participación con agencias privadas. Las modalidades pueden ir desde un simple contrato de servicios, en el cual, el gobierno municipal selecciona y supervisa al contratista, quien tiene como responsabilidad la operación y mantenimiento de toda o una parte del sistema (los contratos generalmente son por tres años) y pueden también referirse a un contrato de administración el cual asume que la agencia privada además de la operación y mantenimiento también administra el servicio (también se acostumbra hacerlo por tres años). De igual forma se tiene el contrato por arrendamiento (Build-Lease-Transfer) caso en el que el propietario (la administración municipal), transfiere al arrendatario (contratista, quien paga una renta y es responsable de la inversión fija y del pago de la deuda, mientras que el propietario asume los riesgos comerciales, así como el financiamiento del capital de trabajo y los gastos de mantenimiento activos (Cabrero y Nava, 1999:65). En lo que se refiere a contratos de concesión también existen varias opciones. El contrato de concesión permite que una empresa asuma la responsabilidad, la construcción, ampliación u operación de un proyecto por un periodo definido, el cual, al término del contrato los activos regresan a la propiedad plena del sector público. En estos casos la duración de los contratos es mayor (entre 15 y 30 años) para dar tiempo suficiente al concesionario para recuperar su inversión. Entre las modalidades particulares esta el contrato Construcción-Operación-Transferencia (COT), el cual se basa en un arreglo, en donde los proyectos son ejecutados mediante financiamiento

y administración del sector privado, pero los activos y derechos regresan al gobierno a la terminación del contrato. Otras variantes son las de Construcción-Propiedad-Operación (CPO) y las de Construcción-Arrendamiento-Operación Transferencia (CAOT).

Como se puede ver se trata de un amplio espectro de posibilidades de avanzar en nuevas mezclas público-privadas que deberían analizarse escrupulosamente antes de tomar decisiones en ese sentido. Además, cabe mencionar que en algunos países como Gran Bretaña, se ha ido mas allá llegando a la total privatización de activos en torno al servicio del agua y la electricidad; en otros como Francia se ha creado una opción interesante de coinversión público privada (*affermage*) que ha generado resultados positivos (Cabrero y Nava 1999:66). Sin embargo, en otros países como Alemania se ha preferido optar por opciones como la creación de empresas paramunicipales antes de llegar a las opciones de privatización. Este tipo de estrategias deben ser analizadas antes de pensar en un proceso de privatización o una nueva mezcla público-privada. Entre estas opciones tenemos, la tradicional modalidad de prestación directa, por mucho la más recurrida en países como México, que consiste en asumir la totalidad de la responsabilidad por parte del ayuntamiento creando una unidad administrativa para ello. Sin embargo, en el caso que nos atañe de la gestión de los de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí, se tomó la decisión de subrogar el servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP como una alternativa de racionalidad económica bajo el argumento de reducir los costos que representaba para el municipio de San Luís Potosí, la gestión directa del servicio, lo cual, según el argumento persuasivo de los actores a favor de la iniciativa se reducirían los costos de la prestación del servicio. Al respecto Brinton *et al* (Bozeman, 1998:413) señalan que el gobierno debe sopesar los costos y beneficios de la prestación

directa contra la prestación del mismo servicio por una o varias empresas bajo contrato del gobierno. Así, las modalidades para la gestión de los RSUNP son diversas y variadas dependiendo de las necesidades de la demanda del servicio y de la problemática contextual del mismo.

En este sentido, la participación privada en la gestión de los RSUNP, es una herramienta que forma parte de los instrumentos de gestión de lo que algunos autores como Cabrero y Nava (1999) denominan gerencia pública. El uso de este marco de análisis para la conducción gubernamental ofrece herramientas para el cambio y desarrollo organizacional, que ofrece un marco explicativo a través del cual se explora y describe la legitimidad de la acción del gobierno local de la gestión de los RSUNP a través de la participación de la iniciativa privada en la gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí.

1.4. Planteamiento del Problema

Todos los seres vivos sobre la faz de la tierra generan algún tipo de desecho, generalmente residuos orgánicos producto de sus funciones fisiológicas. Asimismo, el hombre a lo largo de la historia ha producido basura desde su primera producción de navajas de obsidiana, hace dos millones de años (Bernache et al, 1998:32). La actividad humana genera cultura riqueza, conocimiento, poder, satisfacción, desechos, residuos y basura (Zapata et al, 2001:165). En todo el orbe a lo largo de la historia en las diversas civilizaciones ha estado presente la basura. Se puede decir que la basura es inherente al ser humano. En donde hay personas hay residuos (Zapata et al, 2001:165). Es decir, que la generación de basura es

señal inequívoca de la presencia humana (Bernache et al, 1998:32) El hombre ha sido el único ser sobre la tierra que ha podido modificar su entorno para satisfacer sus necesidades, ha logrado transformar la naturaleza para producir bienes y servicios que le permiten obtener satisfactores. Sin embargo, esta transformación de los recursos naturales para producir bienes y servicios genera una gran cantidad de residuos. En la misma proporción en que ha crecido el consumo de bienes, se ha incrementado el desecho de materiales (Zapata et al, 2001:165). Todo proceso productivo necesariamente genera residuos. La sociedad urbana sustentada en la industrialización y el consumo generalizado han generado el fenómeno de la producción masiva de residuos sólidos (Bernache et al, 1998:32). México no ha sido exime de este fenómeno, las ciudades son productoras de desechos domésticos y comerciales, residuos hospitalarios, subproductos industriales, productos industriales reutilizados, residuos de la construcción, plásticos (Zapata et al, 2001:165) entre otros, y en ciudades como San Luis Potosí se generan 800 toneladas de basura diariamente y en promedio se generan 25 kilogramos de RSUNP por domicilio al día (Dirección de Ecología Municipal de San Luis Potosí, 2010). Garza (1998:43) señala que la recolección de basura domiciliaria y residuos de las empresas manufactureras, comerciales y de servicios es uno de los problemas principales que enfrentan las ciudades. La basura que se genera debe ser tratada adecuadamente para minimizar el impacto ambiental. Para Castillo (1990) la basura es inherente al ser humano y que el proceso de deshacerse de la basura no es tan sencillo como parece, dado que los consumidores únicamente son usuarios de los productos. Tradicionalmente la forma del manejo de los residuos era ponerlos lo más lejos posible de la ciudad donde nadie los viera u olera. Es decir, lejos y fuera (Zapata et al, 2001:165). Sin embargo, con el crecimiento demográfico la basura adquiere proporciones inimaginables. Es decir, donde comienza lo lejos y donde termina lo fuera.

Por otra parte, la basura va dejando de ser basura y se le buscan otras potencialidades como el reuso y el reciclaje (Zapata et al, 2001:167) (Bernache, 2006:223). Aunado a lo anterior, es necesario reconocer que en el municipio de San Luis Potosí existen problemáticas adyacentes al propio fenómeno de los RSUNP como son por un lado el costo económico que representa para el Municipio de San Luis Potosí la gestión de los RSUNP, las problemáticas adyacentes a los pepenadores, camioneros y carretoneros dentro del proceso de gestión de los RSUNP, y el interés económico que representa la rentabilidad monetaria de los RSUNP a través del reciclaje y reutilización de los RSUNP. El crecimiento demográfico que ha experimentado el municipio de San Luis Potosí durante las últimas décadas, debido a la concentración de actividades económicas e industriales (Bernache et al, 1998:35), ha propiciado una fuerte demanda de los servicios públicos, rebasando la capacidad de las autoridades para la prestación de estos con la cantidad y calidad que se requiere. Uno de los servicios que se ve seriamente afectado por el crecimiento urbano, es el servicio de Aseo Urbano, el cual está integrado por la recolección, barrido, transferencia, tratamiento y disposición final de los RSUNP. En este mismo sentido existen grupos informales que a través de la separación selectiva (Lupi, 2008) de los RSUNP obtienen un beneficio económico a través del reciclaje y la reutilización de materiales metálicos como cobre, aluminio, fierro, muebles, ropa, aparatos electrodomésticos, cartón, libros, revistas, etc. Estos grupos informales conocidos como pepenadores se encuentran fuera del régimen fiscal y son organizaciones informales en materia fiscal. No obstante, se encuentran bajo el régimen del gobierno local al otorgarles ciertas consideraciones sociales. En este sentido, los pepenadores que son alrededor de 800 personas y camioneros y carretoneros alrededor de 480 personas forman las organizaciones (Arellano et al, 2000:11-12) de pepenadores, carretoneros y camioneros

que son organizaciones), reconocidas por el Municipio de San Luis Potosí (Dirección de Ecología Municipal de San Luis Potosí, 2010). Pero, para efectos de sociedades mercantiles y para el régimen tributario-fiscal son organizaciones que actúan fuera del régimen jurídico, formando así una economía informal que opera fuera de las normas legales. Asimismo, el fenómeno representa problemáticas sociales que giran en torno a estos grupos informales, como el hacinamiento, la marginación y/o exclusión social, drogadicción, pandillerismo, prostitución, problemas de salud.

Desde los albores del presente siglo, las municipalidades del país se enfrentan a la responsabilidad de llevar a cabo las acciones necesarias para prestar el servicio de aseo urbano (SAU) y/o servicio de limpia en sus localidades, de manera tal que se mantengan buenos niveles de eficiencia y con ello lograr el control de los RSUNP, lo cual conlleva una serie de problemas que son inherentes a la prestación de un servicio público (Bolaños et al, 1999:92). Bernache et al (1998:35) señala que existen tres aspectos fundamentales en torno al problema de los RSUNP: 1) la operación del servicio de recolección y disposición final de los RSUNP; 2) la dimensión de la producción diaria de los RSUNP; y la degradación ambiental asociada a las prácticas de entierro de los RSUNP.

Los problemas asociados a la gestión de los RSUNP en la sociedad actual son complejos, por la cantidad y naturaleza diversa de los residuos, el desarrollo de zonas urbanas dispersas, las limitaciones de fondos para los servicios públicos, los impactos de la tecnología y las limitaciones emergentes de energía y materias primas (Arriaga et al, 2001:25). Entre ellos se encuentran:

- 1) Horizontes muy cortos de planeación y de compromiso para la autoridad local dada el breve período de las administraciones municipales y la no reelección de los presidentes y ayuntamientos.
- 2) Volatilidad y discontinuidad política en las administraciones municipales.
- 3) Ausencia de una cultura de pago por los servicios públicos con los que se atiende a la población.
- 4) Excesiva morosidad y graves deficiencias en los procedimientos y mecanismos para el cobro de impuestos municipales.
- 5) Partidización de las decisiones y del debate público.
- 6) Persistencia de rasgos culturales rurales en las ciudades, lo que equivale, en general a la desconsideración de lo público en un contexto urbano.
- 7) Falta de una cultura de aseo y de responsabilidad por los desechos generados a nivel de individuos y hogares.
- 8) Falta de aplicación del orden jurídico y su control.
- 9) Barreras ideológicas de entrada contra el sector privado en proyectos, concesiones o contratos de gestión integral de los residuos urbanos.
- 10) Incertidumbre para la inversión y falta de transparencia en las decisiones de los gobiernos locales.
- 11) Impunidad y falta de responsabilidad en las autoridades locales con respecto a la aplicación de la normatividad ambiental (NOM-083).
- 12) Inexistencia de mecanismos que le permitan al Gobierno Federal hacer cumplir las normas ecológicas que obligan a los gobiernos locales (NOM-083).

1.5. La Legitimación de la Acción del Gobierno Local

El proceso de la subrogación del servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí, surgió como una decisión presentada por una coalición (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993) de diversos actores bajo un argumento de racionalidad económica que fue parte del discurso argumentativo del grupo promotor de la iniciativa integrado principalmente por el presidente municipal Jorge Lozano Armengol, conjuntamente con la mayoría de los miembros del cabildo y funcionarios municipales como el director de ecología municipal, el secretario general del municipio, tesorero, entre otros, quienes argumentaron la falta de capacidad económica que tenía el municipio en ese momento. Estos argumentos sirvieron para tratar de darle legitimidad, es decir la aceptación, a la decisión de subrogar el servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP, en el municipio de San Luis Potosí a través del discurso mediático de los actores promotores. Entre estos actores se encontraban, Jorge Lozano Armengol, presidente municipal constitucional de San Luis Potosí en turno administración 200-2009, Francisco González Mendizábal, Secretario General, Jorge Aguilar González, Director de Ecología y Aseo Público, dos regidores del Ayuntamiento de San Luis Potosí 2007-2009, los Regidores Carlos Gómez Coulon Regidor de la Comisión de Ecología y José Juan Pérez Guillen Regidor de la Comisión Servicios del Ayuntamiento de San Luis Potosí, actores que formaban parte del Municipio de San Luis Potosí, y entre los actores externos se encontraba Horacio Guerra Marroquín, Director General de Red Ambiental, este grupo de actores fueron quienes promovieron esta iniciativa. Entre los actores que participan en la gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí se encuentran los líderes de las diversas organizaciones de pepenadores, camioneros y

carretoneros encontrándose a J. Carmen Martínez Reyna (Sindicato Independiente de Pепенadores), Miguel Ramírez Martínez (USERLIP), Francisco Javier Alfaro Pérez (F. R. U.), Gustavo Aguilar Torres (FEPSUS), José González Moreno (P. R. E. S. E. R.), Genaro Lara Cerino (Carretoneros Francisco Villa), Levy Damian Ramírez (Unión de Carretoneros Benito Juárez) y Domingo Camacho de la Cruz (C. T. M. L.). De acuerdo a los testimonios de algunos actores clave, los únicos líderes que representaron una oposición real al proyecto de la subrogación del servicio fueron Levy Damián Ramírez y Domingo Camacho de la Cruz el resto de los líderes de las organizaciones de acuerdo a los testimonios de Levy Damian Ramírez y Domingo Camacho de la Cruz fueron cooptados mediante un conjunto de incentivos materiales para que apoyaran el proyecto de la subrogación del servicio. Así, en este sentido la oposición a la participación privada en la gestión de los RSUNP fue simulada por parte de algunos recolectores por cooperación voluntaria de acuerdo a los testimonios de los informantes clave. Es decir, la oposición real al proyecto la representaron únicamente Levi Damian Ramírez y Domingo Camacho de la Cruz conjuntamente con algunos actores decisores gubernamentales quienes se opusieron tajantemente como fueron el entonces diputado Jorge Aurelio Álvarez Cruz, la también diputada Victoria Labastida Ochoa, Diputado Jorge Vera Noyola, los regidores del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí 2007-2009 Beatriz Benavente y Carlos Covarrubias, quienes coincidieron en que el sistema de recolección transporte, y disposición final de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí fue colapsado a propósito para justificar la participación de la iniciativa privada en la gestión de los RSUNP, para dar respuesta a los intereses del entonces alcalde Jorge Lozano Armengol y su grupo de seguidores. En este sentido, este grupo de actores presentó la propuesta de subrogación del servicio de recolección traslado y disposición final de los RSUNP en la Sesión Extraordinaria de

Cabildo celebrada el día 20 de junio del 2008, en la cual, básicamente se expusieron los motivos principales que consideraban los actores promotores del proyecto para concesionar el servicio, entre los principales argumentos los actores impulsores de la propuesta argumentaron la incapacidad del municipio de San Luis Potosí, para continuar con la prestación del servicio. Por ello, consideraron que era necesario concesionar el servicio de recolección de basura, al presentarse la propuesta de la participación privada en la gestión de los RSUNP en el Municipio de San Luis Potosí. A partir de esta inflexión en la continuidad de la forma tradicional de la prestación del servicio es como comenzó el proceso para la subrogación del servicio de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los RSUNP en el Municipio de San Luis Potosí y paralelamente la búsqueda de la legitimidad de la acción del gobierno local. Esta acción del gobierno local fue tomada, principalmente, bajo el argumento de la incapacidad que tenía el municipio para continuar con la prestación del servicio, por si mismo, y que el costo de la gestión por tonelada de basura era de 546.42 pesos (ver anexo 3), y que mediante la subrogación del servicio el costo se podía reducir por debajo de los 382.82 pesos (ver anexo 3). Además, de que el tiradero de basura a cielo abierto ubicado en camino a Peñasco Km. 1.5 se encontraba saturado por tener 15 años en operación. Así, en el municipio de San Luis Potosí, se dio un proceso de la búsqueda de la legitimidad de la acción del gobierno local de concesionar el servicio de recolección, transporte y disposición final de los RSUNP, a través de un discurso mediático en los medios de comunicación, principalmente, la prensa escrita. Es decir, la labor de convencimiento para que la acción tomada fuera aceptada, a través de un proceso de negociaciones y declaraciones, tanto a favor como en contra por las coaliciones de actores que participaron tanto a favor como en contra de la iniciativa del proyecto.

La reforma de los gobiernos locales es un asunto relevante de la agenda política y social en diversos países, implementándose así diversos programas de reforma política y administrativa de los gobiernos locales que van desde políticas de privatización hasta francos programas de reestructuración global de los aparatos gubernamentales (Arellano et al. 2000:5). La primera, del enfoque de que la ley es un producto de la acción humana, aunque también una realidad empírica que expresa las decisiones que se toman a través de medios institucionales. En este sentido los actores clave utilizan las instituciones para lograr sus intereses personales (Olson, 1992:11-12) ya que en el análisis de la elección racional los supuestos de la maximización del provecho individual son los que orientan, ya que dentro de las colectividades las decisiones son tomadas por las personas, y existen reglas que permiten sumar los comportamientos individuales (Peters, 1999:31). Ya que el supuesto principal de la elección racional descansa en que las personas actúan para maximizar su beneficio personal (Peters, 1999:34). Así, en este sentido los actores del proceso de la subrogación del servicio de recolección, traslado, tratamiento y disposición de los RSUNP, siguiendo los usos que tradicionalmente se le dan a las instituciones y el uso que se le puede dar a la racionalidad llevando a extremos de un uso mal intencionado de las mismas, se pudieron generar las condiciones necesarias para la subrogación del servicio al utilizar a las instituciones (Peters, 1999:79) que representaban para lograr sus intereses personales, es decir acciones racionales y premeditadas (Arellano et al. 2000:99). Es necesario destacar que el concepto que se utiliza en esta investigación es el concepto de actor individual, más que colectivo porque las acciones del agente (actor) dentro de la estructura organizacional es lo que orienta la política pública. En este sentido se entiende al actor como aquel sujeto que actúa, es decir como el sujeto de la acción (Giddens 1999, citado en García, 2007:202). En otras palabras un actor es una unidad de decisión acción-

responsable. Existiendo así, actores nominales y actores colectivos, por las características mencionadas anteriormente y siendo los actores de la participación privada en la gestión de los RSUNP miembros de colectivos diferentes o colectivos sociales lo más prudente es analizar el caso como categoría de análisis a través de actores individuales. Asimismo, al ser este un análisis micro, lo más adecuado es utilizar el concepto de actor a nivel individual. Entendiendo al actor como un ente que tiene poder de decisión dentro del proceso de toma de decisiones.

El proceso de la subrogación de la Recolección, Transporte, Tratamiento y Disposición Final de los RSUNP fue un proceso de múltiples factores, sociales, políticos, económicos, y culturales donde participaron actores sociales, gubernamentales, y privados que puede ser analizado y explicado por el marco teórico de la gerencia pública de Cabrero y Nava (1999). De lo cual, nos interesa analizar y explicar la legitimidad de la acción del gobierno local, dicha búsqueda de la legitimidad consistió en que la ciudadanía y los detractores del proyecto, aceptaran, respaldaran y tuvieran confianza y credibilidad en la acción de gobierno, es decir la decisión de subrogar el servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP. Dentro de todo el proceso de subrogación los actores promotores del proyecto trataron de legitimizar la acción del gobierno local a través de un discurso persuasivo a favor de la participación privada en la gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí.

Así, los medios de comunicación impresos se convirtieron en un instrumento mediante el cual los actores involucrados manifestaron sus puntos de vista e ideas con respecto de la participación privada en la gestión de los RSUNP. Encontrándose así, discursos a favor como en contra por parte de los actores. Si bien es cierto que el asunto de

la participación privada en la gestión de los RSUNP formaba parte de un paquete de cambios o medidas en algunos asuntos como los parquímetros o la concesión de agua potable a la empresa Aguas del Poniente S. A. de C. V., entre otros, y que el origen del asunto se remonta a los antecedentes del cierre del Relleno Sanitario de Santa Rita, y la Participación de Vigue Relleno Sanitario S. A. de C. V. para la remediación del Tiradero de Peñasco como producto del emplazamiento por parte de la Secretaria de Ecología y Gestión Ambiental del Gobierno del Estado, por incumplimiento de la norma 083-SEMARNAT-2003, con fecha de 06 de febrero del 2007 y dada la urgencia del caso se le asignó directamente a esta empresa un contrato por 18 meses que concluyó el día 18 de septiembre del 2008, y que en la décimo cuarta sesión extraordinaria de cabildo, celebrada el 15 de septiembre de 2008 se acordó extender el plazo por cuatro meses y medio mas para que la empresa concluyera los trabajos para los cuales fue en primera instancia contratada. Y después de que en la novena sesión extraordinaria del día 20 de junio se acordara por parte del pleno del Cabildo Municipal, administración 2007-2009, la subrogación del servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los RSUNP. Iniciándose así una serie de declaraciones tanto a favor como en contra de la decisión tomada por parte del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Potosí, en el sentido de la participación privada en la gestión de los RSUNP. Así, entre el 20 de junio del año 2008 y hasta el día 6 de marzo del 2009, día en que se firmara el contrato entre la empresa Red Ambiental que es una subsidiaria de Red Recolector S. A. de C. V. conjuntamente con Vigue Relleno Sanitario, S. A. de C. V. y el H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, surgieron una serie acciones y declaraciones tanto en contra como a favor de dicha acción, un grupo de actores tratando de darle legitimidad a la decisión de subrogar el servicio, mientras otro grupo trataba de deslegitimizar dicha acción. Inmediatamente después de que se dio a

conocer al público en general, el asunto pasó a formar parte de la agenda de los medios espontáneamente.

Esta situación necesariamente, implica nuevas posibilidades y problemáticas a enfrentar por parte del gobierno local, por un lado la disponibilidad de recursos necesarios para financiar o mejor dicho para pagar el servicio a esta empresa privada. Segundo, la secuela de problemáticas que enfrentaría el Ayuntamiento capitalino por la situación laboral de los empleados del departamento de aseo y limpia del municipio capitalino, y los aspectos relacionados con los pepenadores y recolectores de basura por cooperación voluntaria. Y sobre todo la búsqueda del consenso o aceptación de la acción del gobierno local por los actores decisores del proyecto, es decir los miembros del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí y los miembros del Congreso del Estado de San Luis Potosí, así como los actores que participan el proceso de gestión de los RSUNP.

En realidad hablar de un solo problema adyacente a la gestión de los RSUNP, implica hablar de múltiples problemas atribuidos al fenómeno de la gestión de los RSUNP. Por lo tanto, existen múltiples problemas alrededor de la gestión de los RSUNP. Problemas que van desde el financiamiento hasta problemas técnicos, sociales y de legitimidad de la propia acción del gobierno local que consiste en la búsqueda del consenso con respecto de la acción del gobierno local. Entre los principales problemas que se pueden encontrar se encuentra el problema financiero, el problema técnico y el problema social que representan las economías informales organizadas en torno a la gestión de los RSUNP. La gestión de los RSUNP implica la demanda de recursos económicos que permitan la gestión de los RSUNP en torno a la recolección, transporte, manejo y disposición final que demanda

recursos para la adecuada gestión de los RSUNP. En este sentido, el financiamiento es indispensable para la generación de infraestructura para la gestión de los RSUNP. Es muy claro que cuando el municipio esta en posibilidades de encargarse por si mismo de esta actividad, todo el despliegue operativo y técnico y logístico se mantiene en la esfera de la administración pública y su reglamentación. Sin embargo, la legislación abre la posibilidad de que dichos servicios públicos, por determinadas razones o justificaciones sean confiados a un agente privado o particular de manera tal que se configura como concesión o subrogación (Bernache et al, 1998:139). El argumento central justificatorio con respecto a la subrogación del servicio giro en torno a la insuficiente infraestructura por parte del municipio para continuar con la gestión de los RSUNP por si mismo, el Ayuntamiento se declaro imposibilitado para continuar con la prestación del servicio por si mismo. Motivo por el cual, decidió subrogar el servicio, iniciándose así una serie de tramites y acciones por parte del gobierno local dentro del propio proceso de cambio de la forma de gestionar los RSUNP. En este sentido otro de los argumentos a favor de la subrogación fue la rentabilidad económica. Es decir, que le resultaba mas barata la gestión de RSUNP por tonelada, si se subrogaba el servicio a la iniciativa privada, que si el municipio continuaba prestando por si mismo el servicio. Otro de los aspectos o problemáticas lo representan los grupos informales organizados en torno a la gestión de los RSUNP que comprende aproximadamente la participación en el proceso de separación selectiva (Lupi, 2008:161) de 800 pepenadores que laboran directamente en la plancha de pepena del interior del Tiradero de Peñasco, y 480 camioneteros y carrettoneros que participan en el proceso de la gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí, lo que implica que exista una economía organizada, pero informal al evadir el régimen tributario del estado mexicano. Es decir, existe una economía informal que representa la reutilización y el reciclaje de metales

como fierro, aluminio, cobre, muebles, ropa, aparatos electrodomésticos, madera, cartón, etc. Con relación a lo anterior, es importante señalar que la proliferación de pepenadores, camioneros y carretoneros ha sido favorecida porque el municipio no ha podido prestar el servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de RSUNP al cien por ciento. Por lo tanto, existe un segmento de la población del municipio de San Luis Potosí desatendido, motivo por el cual los recolectores por cooperación voluntaria han podido capitalizar, teniendo así, un porcentaje importante de la demanda del servicio. En este sentido, de captar una parte importante de la demanda del servicio para los recolectores por cooperación voluntaria representa un interés económico que significa un pequeño negocio para los recolectores y pepenadores. En el manejo de los RSUNP existen grupos de personas del sector informal, cuya actividad consiste en la separación selectiva de los RSUNP para reciclarlos y reutilizarlos. Esta tarea evita que miles de toneladas de residuos potencialmente reutilizables se depositen en basureros, y proporciona en gran medida el material reciclado en la industria (papel, vidrio, cartón, plástico, etc.). Aunque aparentemente son asociaciones civiles, estas organizaciones operan como empresas. Sin embargo, los trabajadores no son empleados fijos, ni reciben beneficios sociales. En este contexto se puede decir que se trata de una empresa privada informal que no paga impuestos ni cotiza para el pago de beneficios sociales de su personal. Resulta importante considerar la influencia que puede llegar a tener este grupo de personas en la implementación de políticas e instrumentos de gestión de los RSUNP. Por último el problema de tratar de darle legitimidad a la acción del gobierno para que la iniciativa fuera aceptada por los actores decisores y los actores que forman parte del propio proceso de gestión de los RSUNP fue en asunto paralelo al propio proceso de subrogación a través e la búsqueda de que todos los actores inmiscuidos en el asunto aceptaran la acción del

gobierno local, desde actores decisores del municipio de San Luis Potosí, el Congreso del Estado de San Luis Potosí, y las organizaciones de recolectores por cooperación voluntaria, y los pepenadores que realizan la separación selectiva de los RSUNP con fines de reuso y reciclaje que representan un ingreso económico para ellos.

Los problemas asociados a la gestión de los RSUNP en la sociedad actual son complejos, por la cantidad y naturaleza diversa de los RSUNP, el desarrollo de zonas urbanas dispersas, las limitaciones de fondos para los servicios públicos, los impactos de la tecnología y las limitaciones emergentes de energía y materias primas. (Arriaga et al, 2001:25).

Así, esta modalidad en la provisión de los servicios públicos llegó a San Luis Potosí, que en la presente investigación se estudia a la luz del marco teórico de la gerencia pública municipal (Cabrero y Nava, 1999). Como podemos ver, la subvención de los servicios públicos a la iniciativa privada no es un instrumento de política pública que se pueda definir como novedoso, o endémico en nuestro país, en el estado y en el municipio de San Luis Potosí, ya que por ejemplo en el año de 1989 en la ciudad de Aguascalientes comenzó un proceso de toma de decisiones que culminó en el año 2001 con la transformación del marco institucional para la prestación del servicio de agua en el municipio de Aguascalientes a través de la subrogación a la iniciativa privada (Caldera, 2006).

1.6. Hipótesis y Preguntas de Investigación.

La hipótesis que se desprende de la gerencia pública municipal es que para que se modernicen los servicios públicos municipales debe existir un equilibrio entre, eficiencia, eficacia y legitimidad. Es decir que la gerencia pública busca un equilibrio entre eficacia, legitimidad y eficiencia en el ámbito de la acción pública, para ello busca alternativas de gestión que incluyen la participación de la iniciativa privada en los servicios públicos. La hipótesis anterior se conjunta con la hipótesis de que la decisión que tomo el H. Ayuntamiento de San Luis Potosí 2007-2009, de subrogar el servicio de recolección, traslado, manejo y disposición final de los RSUNP, fue una medida de racionalidad económica. Es necesario hacer la distinción entre legalidad y legitimidad, mientras una acción del gobierno local puede ser legal al apearse estrictamente a las leyes y normas vigentes, una acción del gobierno local solo puede ser legítima si cuenta con el consenso de los actores involucrados en dicha acción. Si no cuenta con la aceptación y consenso de los actores involucrados y de la ciudadanía, una acción del gobierno local a pesar de apearse con rigor a las leyes y normas vigentes esta acción del gobierno local es ilegítima. En el caso que nos atañe, la decisión de subrogar el servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP por parte del municipio de San Luis Potosí, se apego a la legalidad puesto que las leyes y normas permiten la subrogación, pero al no contar con el consenso de todos los actores decisores pierde legitimidad, y mucho menos por parte de la ciudadanía, puesto que la ciudadanía nunca hizo patente su posición ni a favor ni en contra de la acción del gobierno local. La ciudadanía la ciudadanía mantuvo una posición imparcial mientras que algunos actores decisores y organizaciones relacionadas con la gestión de los RSUNP, nunca aceptaron la acción del gobierno local. Por lo tanto la acción

de permitir la participación de una empresa privada en la gestión de los RSUNP, a pesar de haber sido una acción legal nunca logro ser una acción legítima porque no todos los actores inmiscuidos aceptaron dicha acción, y la ciudadanía no externo su aprobación o desaprobación del proyecto.

Asimismo, a la luz de la gerencia pública municipal se busca dar respuesta a las preguntas ¿Quiénes tomaron la decisión? ¿Qué decisión tomaron? ¿Dónde se tomo la decisión? ¿Cómo se tomo la decisión? ¿Porque los actores tomaron la decisión de subrogar el servicio de recolección de basura? ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de la subrogación del servicio de recolección de basura? ¿Cómo se legitimo la decisión? y ¿Cuál fue el resultado de dicha acción? es a estas preguntas fundamentalmente a las que se les busca dar respuesta en la presente investigación.

Capítulo 2.

Metodología del estudio de caso

En la presente investigación se hizo uso de la metodología del caso de estudio para abordar el fenómeno de la Gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí, S. L. P. A la luz de la gerencia pública municipal (Cabrero y Nava, 1999) bajo las premisas de eficiencia, eficacia y legitimidad. De las cuales el interés se centro en la legitimidad entendiendo esta como la aceptación y consenso entre los actores, gubernamentales, privados, sociales y políticos que formaron parte del proceso de subrogación. El caso de estudio se distingue por ser una herramienta metodológica que abarca todas las fases de la investigación: definición del problema, diseño, recolección de datos, análisis de datos, composición y reporte (Yin, 2003: XIV) los cuales se analizan en el presente capítulo. El caso de estudio es una de varias formas de hacer investigaciones en ciencias sociales. Pero en general los casos de estudio son la estrategia preferida cuando están siendo planteadas preguntas referentes a ¿Cuándo? ¿Cómo? y ¿Por qué? De manera similar, el estudio de caso se usa cuando el investigador tiene poco control sobre los eventos y cuando el enfoque es sobre un fenómeno contemporáneo dentro del contexto de la vida real. El caso de estudio, como una estrategia de investigación, es usado en muchas situaciones para contribuir al conocimiento de fenómenos individuales, de grupo, de organizaciones, sociales y políticos (Yin, 2003:1). El método del estudio de caso permite a los investigadores conservar las características holística y significativas de los eventos de la vida real, tal como ciclos de vida individuales, procesos organizacionales y gerenciales, cambio de vecindarios, relaciones internacionales, y la maduración de industrias (Yin, 2003:2), entre muchas otras cosas.

2.1. Estudio de Caso

Para poder abordar el objeto de estudio es necesario definir aspectos clave, en este caso es necesario definir que es un “caso de estudio”. Se reconoce que el origen del término “estudio de caso” se encuentra en la medicina y en la psicología (Becker, 1975, citado en Gunderman, 2004:255). Una línea de argumentación señala que lo que define al estudio de caso es su focalización en uno o cada caso singular. En esta medida un estudio de caso no es una elección metodológica de una estrategia de investigación sino que la elección de un objeto por ser estudiado. Los atributos de un caso pueden ser cualitativos o cuantitativos, simples o complejos, etc. La segunda línea de definición pone énfasis en la investigación social a través de casos como un medio y no como un objeto de estudio. En este contexto el estudio de una entidad particular se emprende para alcanzar una comprensión más desarrollada de algún problema más general o para desarrollar una teoría (Gunderman, 2004:256). Por su parte, Gerring (2007:19) señala que en psicología, medicina y trabajo social la noción de caso de estudio está usualmente relacionada a la investigación clínica, donde los individuos son las unidades preferidas de análisis. Para los estudiantes de ciencia política la unidad de análisis del caso es la unidad política dominante de nuestro tiempo, el estado. El estudio de unidades políticas y sociales pequeñas (regiones, ciudades, villas, comunidades, grupos sociales, familias) o instituciones específicas (partidos políticos, grupos de interés, negocios) es igualmente común en muchas disciplinas de las ciencias sociales. Yin (2003:15) define el caso de estudio como un modo de investigar un tópico empírico siguiendo un conjunto de procedimientos. En cuanto a los tipos de caso de estudio Gerring (2007:20) señala que un caso de estudio puede ser entendido como el estudio intensivo de un caso individual donde el propósito del estudio es al menos en parte aclarar

una clase extensa de casos (población). Gunderman (2004:253) señala que un caso es algo específico, es decir, un sistema integrado. Como tal, sigue patrones, los cuales tienen consistencia y secuencialidad, aunque el sistema tiene límites. Gillham (2000:1) define el caso de estudio como a aquel que investiga sobre todo las preguntas de investigación y busca una variedad de tipos diferentes de evidencia, evidencia que se encuentra en el diseño del caso y que tiene que ser abstraída y recolectada para obtener las mejores respuestas posibles, y que además dicha información procedente de diversas fuentes debe ser triangulada (Stake, 2000: 453-454). El caso de estudio puede incorporar varios casos es decir múltiples casos (Gerring, 2007:21). Por su parte Gunderman (2004:259) señala que los estudios de caso han sido empleados en la investigación descriptiva y en aquella que aspira a plantear explicaciones. Por lo tanto, los estudios de caso pueden clasificarse de acuerdo a su propósito con fines exploratorios, descriptivos y/o explicativos. Los estudios de caso pueden ser clasificados también como intrínseco, instrumental y múltiple (Stake, 2000:445). En este sentido Gunderman (2004:256) señala que la finalidad de investigar casos puede ser intrínseca o instrumental. En esta medida, el estudio de caso no es una elección metodológica de una estrategia de investigación, sino que la elección de un objeto para ser estudiado. De lo anterior se desprende que los atributos de un caso pueden ser cualitativos o cuantitativos (Gunderman, 2004:256).

2.2. El diseño

El diseño de una investigación es la lógica que relaciona los datos recolectados y las conclusiones obtenidas a las preguntas iniciales de estudio. El diseño de un caso de estudio requiere de la maximización de cuatro condiciones relacionadas a la calidad del diseño: a)

construir validez; b) validez interna (para casos de estudio explicatorios o causales únicamente); c) validez externa; y d) confiabilidad. (Yin, 2003:19). El propósito del diseño es ayudar a evitar situaciones en las cuales la evidencia no se dirija a las preguntas iniciales de investigación. (Yin, 2003:21). Los componentes del diseño de la investigación son: 1) las preguntas de investigación; 2) las proposiciones si las hay, 3) la unidad de análisis; 4) la lógica que relaciona los datos a las proposiciones; y 5) el criterio para interpretar los hallazgos. Las preguntas de investigación se forman en términos de “quien” “que” “donde” “como” y “porque”. En este caso de estudio las preguntas planteadas son: ¿Quiénes tomaron la decisión? ¿Qué decisión tomaron? ¿Dónde se tomo la decisión? ¿Cómo se tomo la decisión? ¿Porque los actores tomaron la decisión de subrogar el servicio de recolección de basura? ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de la subrogación del servicio de recolección de basura? ¿Cómo se legitimo la decisión? y ¿Cuál fue el resultado de dicha acción? El caso que se analiza en la presente tesis es un caso individual intrínseco con múltiples unidades de análisis, esto es todas las unidades que comprendió el proceso de toma de decisiones que condujo a la subrogación del servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP en el Municipio de San Luis Potosí, implicando en este sentido la participación de diversos actores políticos de diversos subsistemas. La racionalidad para utilizar este caso de estudio es para probar los supuestos y las circunstancias, en las cuales el supuesto de la legitimidad es valido con respecto a la teoría de la gerencia pública (Cabrero y Nava, 1999:23) en el sentido que ofrece el marco de análisis tridimensional de la gerencia pública: la eficiencia; eficacia y la legitimidad. Las proposiciones se refieren al asunto que debería ser estudiado, es decir, dirige la atención al fenómeno de estudio. La Unidad de análisis se refiere al caso siendo estudiado. Un modelo que puede ser utilizado para unir la lógica entre los datos y las proposiciones es el modelo

de compatibilidad. Algunos modelos muestran mejor compatibilidad entre las proposiciones y los datos. En este caso lo que se busca es analizar la legitimidad de la acción del gobierno de subrogar el servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP como un elemento de aceptación y consenso de la validez de la decisión por parte de los actores que forman parte del proceso de subrogación.

2.3 Recolección de datos

La información para los casos de estudio puede venir de muchas fuentes de evidencia (Yin, 2003:83). Así, Yin señala que los casos de estudio pueden venir de seis fuentes: documentos, archivos oficiales, entrevistas, observación directa, observación participante, y artefactos físicos (Yin, 2003:83). Haciendo uso de la adaptación de cuatro de las seis fuentes de evidencia propuestas por Yin (2003) para el presente caso de estudio tendríamos:

Tabla 1.1 Fuentes de evidencia

Fuente de Evidencia	Evidencias
Documentos	Bibliografía Especializada, Oficios, Actas de Cabildo, Estudios Técnicos, Memorándums, Reportes, Anuncios y Minutas de Acuerdos, Documentos Administrativos Periódicos, y Revistas.
Archivos Estadísticos	Estadísticas de los RSUNP y población.

Entrevistas	Entrevistas a los Actores Clave tanto a Favor como en Contra del proyecto.
Observación Directa	De los actores que estuvieron a favor y en contra de la iniciativa y los lugares donde se tomo y aprobó la decisión.
Observación Participante	Interacción con los miembros de las organizaciones participantes en la gestión de los RSUNP. (No aplica).
Artefactos Físicos	Camiones, contenedores, herramientas, etc. (No aplica).

Tabla 1.1. Fuentes de Evidencia. Elaborada a partir de Yin (2003).

En este sentido, se utilizaron cuatro de las seis fuentes de datos para triangular la información que permitiese una mejor exploración, descripción y explicación del caso. Es decir la búsqueda de la legitimidad de la acción del gobierno local ante los actores gubernamentales, actores de las organizaciones que participan en la gestión de los RSUNP, y actores sociales y políticos. La utilización de fuentes documentales permitió establecer un estado del arte de la cuestión de la decisión de concesionar el servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP, y la legitimación de la acción a lo largo del proceso de subrogación para que la acción fuera aceptada, así como el análisis de archivos oficiales permitió caracterizar el proceso de subrogación. Mientras que la observación directa se realizó en los lugares que forman parte del sistema de gestión de los RSUNP, esto es, el Tiradero Municipal de Peñasco, la Unidad Administrativa del

Municipio de San Luis Potosí, el Congreso del Estado. La observación participante consiste en interactuar con los actores involucrados e incluso a través del recorrido de las rutas de recolección y la ruta traslado y disposición final de los RSUNP, no obstante en este caso no aplica. Así como tampoco aplica la observación de los artefactos utilizados en la proceso del sistema de la gestión de los RSUNP.

2.4 Análisis de Datos

El análisis de datos consiste de examinar, categorizar, tabular, probar, o de otro modo recombinar evidencia cuantitativa y cualitativa para apuntalar las proposiciones iniciales de un estudio Yin (2003:109). Tres estrategias que dependen de proposiciones teóricas, diseño de un marco basado en explicaciones rivales, y desarrollar descripciones de caso. Cualquiera de estas estrategias puede ser usada conjuntamente con cinco técnicas específicas para el análisis de casos de estudio: modelos compatibles, estructura explicativa, análisis de series de tiempo, modelos lógicos, y síntesis opuestas de caso. En este sentido el análisis que se realizó en la presente tesis fue a través de utilizar la estrategia de la descripción del caso conjugada con las técnicas de la estructura explicativa. Las series de tiempo se utilizaron para analizar los datos estadísticos de población y la cantidad de RSUNP generados y recolectados en el municipio de San Luis Potosí que son algunos de los elementos que corroboran la hipótesis planteada de la racionalidad económica, en el sentido de que el municipio de San Luis Potosí, nunca ha tenido la capacidad para prestar el servicio de recolección de basura al 100%, por lo tanto la demanda del servicio desatendida por el municipio es suplida por los recolectores de basura por cooperación voluntaria, es decir el crecimiento demográfico fue uno de los argumentos del discurso a favor del

proyecto. Es evidente que a nivel agregado la cantidad de población constituye un factor determinante del volumen total de los RSUNP generados en una determinada jurisdicción o unidad territorial (Bolaños, 1999:13). La información sobre la generación y composición de los RSUNP, es parte fundamental del análisis de cualquier sistema de manejo integral de los RSUNP, es por ello que a continuación se hace referencia a tales aspectos. Para realizar el análisis siguiente se consultaron dos fuentes, por un lado los estudios sobre caracterización y cuantificación de los RSUNP realizados por diversas instituciones del gobierno federal y por el Departamento del Distrito Federal (D. D. F.), en el período comprendido de 1974 a 1987, en 46 ciudades del país y en las 16 delegaciones políticas del D.F., y por otro los estudios realizados por la SEDESOL entre los años de 1991-1998. De acuerdo con estas fuentes, la media de generación de residuos sólidos varió de 0.718 Kg./hab./día, en el periodo de 1974-1987, a 0.853 Kg./hab./día en 1998. La menor generación corresponde a zonas en su mayoría semirurales. Si consideramos la media nacional de 0.853 Kg. por habitante y teniendo una población total en el municipio de San Luis Potosí de 983,270 habitantes se tiene que la generación promedio de RSUNP diaria para el año 2009 expresado en toneladas es de 838.73 (ochocientas treinta y ocho toneladas setecientos veinte nueve kilos). Bernache (2006:20) señala que en las zonas densamente pobladas los RSUNP se contabilizan en miles de toneladas y que requieren un ejército de empleados públicos y gran parque vehicular especializado para su recolección y manejo de manera cotidiana.

Asimismo, a la luz del marco de análisis de la gerencia pública propuesta por Cabrero y Nava (1999) se explica la legitimidad de la acción tomada, a lo largo del proceso de subrogación del servicio que es lo que da forma al análisis de la estructura explicativa

para dar cuenta y explicar la legitimidad del proceso de subrogación del servicio. Para la presentación de la información se hizo uso de tablas, donde se presenta información cuantitativa como cualitativa.

2.5 Reporte

Un método estándar para componer reportes de investigación es a través de una estructura analítica lineal. Esta secuencia de tópicos comienza con el asunto o problema que esta siendo estudiado y una revisión de la literatura previa relevante. Los subtópicos entonces proceden a cubrir los métodos usados, los hallazgos de los datos recolectados y analizados, y por ultimo las conclusiones e implicaciones de los hallazgos Yin (2003: 152-153). Yin (2003:153) señala que los casos de estudio cubren eventos a través del tiempo, una alternativa para presentar el caso de estudio es en orden cronológico. En este sentido la presente tesis tiene una estructura que comienza con la introducción al estudio de caso, el marco teórico de análisis a la luz de la gerencia pública, en segundo termino el aspecto metodológico, en tercer lugar el caso en si mismo con sus hallazgos e implicaciones y por ultimo conclusiones, bibliografía y anexos. No obstante, dentro de los capítulos los sucesos que se fueron dando dentro del proceso de la subrogación del servicio de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los RSUNP en el Municipio de San Luis Potosí, se narran en orden cronológico.

Capítulo 3

El proceso de subrogación: el caso Red Ambiental y Relleno Sanitario S. A de C. V.

La participación de las empresas Vigue Relleno Sanitario S. A. de C. V. y Red Recolector S. A de C. V., en la gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí, forma parte de lo que la nueva gerencia pública municipal explica como la participación de organizaciones privadas en la gestión de los RSUNP, es decir, la creación de entes público-privados, para la prestación de un servicio público. En si, el caso de estudio es la subrogación del servicio, pero lo que se analiza y observa es la legitimidad de la acción del gobierno a lo largo del proceso de subrogación. La acción de gobierno consistió en haber tomado la decisión de subrogar el servicio de recolección, transporte, y disposición final de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí. Y a esta acción del gobierno municipal los principales promotores de la acción buscaron darle legitimidad a dicha decisión a través de un proceso, principalmente mediático, que duro hasta la consecuente subrogación a la empresa Red Ambiental conjuntamente con Vigue Relleno Sanitario S. A. de C. V. Esta búsqueda de la legitimidad se origina toda vez que la decisión supuestamente basada en una racionalidad económica de reducción de costos de operación, genero una serie de reacciones en contra, que fueron desde declaraciones descalificadoras por parte de gente de partidos de oposición hasta movilizaciones sociales. Al final del proceso, el resultado es que la empresa Red Ambiental, empresa subsidiaria de Red Recolector S. A. de C. V., es la que se encarga de la recolección y transporte de los RSUNP en San Luis Potosí. Mientras que Relleno Sanitario S. A. de C. V., se encarga del manejo y disposición final de los RSUNP.

La historia comienza desde junio del año 2008, cuando el H. Ayuntamiento 2007-2009 avaló el proyecto de subrogación del servicio de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los RSUNP en la capital potosina, comenzando así el proceso que culminaría en elegir a la empresa que se encargaría del servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP. A lo largo de este proceso de subrogación los actores promotores del proyecto estuvieron tratando de legitimar la acción del gobierno local, a través de un discurso persuasivo manifiesto en los medios de comunicación, principalmente la prensa escrita. Entendiendo la legitimidad como aceptación, respaldo, confianza y credibilidad ciudadana en las acciones de gobierno, la cual se mide a través del nivel de aceptación, confianza, y participación del público (Cabrero y Nava, 1999). Así, a lo largo del proceso de subrogación, a la par se dio un proceso de legitimidad de la acción del gobierno local, buscando legitimizar la decisión ante la ciudadanía en general, las víctimas del proyecto y los detractores del proyecto.

3.1. El marco legal de la subrogación

Los municipios tienen a su cargo la recolección, transporte y disposición final de los RSUNP. Lo anterior, de acuerdo a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, fracción III, inciso c, donde se establece que: *“los municipios tendrán a su cargo la función y servicio de limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos municipales.”* Asimismo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, en su artículo 114 fracción III inciso c) dispone textualmente que: *“El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado y tendrá a su cargo la administración y gobierno de los*

intereses municipales, conforme a las bases siguientes: III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos”. En cuanto a la legislación federal aplicable, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 8 fracción IV dispone lo siguiente: *“Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: IV.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley; “ y que a su vez, el numeral 137 dispone textualmente que: “Queda sujeto a la autorización de los Municipios o del Distrito Federal, conforme a sus leyes locales en la materia y a las normas oficiales mexicanas que resulten aplicables, el funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales. La Secretaría expedirá las normas a que deberán sujetarse los sitios, el diseño, la construcción y la operación de las instalaciones destinadas a la disposición final de residuos sólidos municipales.”* Por lo que respecta a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos su artículo 10 fracciones III, IV y V dispone que: *“Los municipios tienen a su cargo las funciones de manejo integral de residuos sólidos urbanos, que consisten en la recolección, traslado, tratamiento, y su disposición final, conforme a las siguientes facultades: III. Controlar los residuos sólidos urbanos; IV. Prestar, por sí o a través de gestores, el servicio público de manejo integral de residuos sólidos urbanos, observando lo dispuesto por esta Ley y la legislación estatal en la materia; V. Otorgar las*

autorizaciones y concesiones de una o más de las actividades que comprende la prestación de los servicios de manejo integral de los residuos sólidos urbanos;”. Ahora bien, en términos de legislación estatal, la Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí, en su artículo 8° fracciones V y VI establece: *“Corresponde a los ayuntamientos el ejercicio de las atribuciones siguientes: V. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos municipales e industriales, que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 de la LGEEPA y en los términos previstos en esta Ley; VI. Autorizar y regular el manejo y disposición final de los residuos sólidos municipales e industriales no peligrosos, en concordancia con la normatividad ambiental federal y, en su caso, con la estatal correspondiente”.* Por su parte, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí, en su artículo 141 fracción III dispone lo siguiente: *“Los municipios organizarán y reglamentarán la administración, prestación, conservación y explotación en su caso, de los servicios públicos y funciones municipales, considerándose que tienen este carácter los siguientes: III. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos”.* Ahora bien, este servicio, en términos del artículo 142 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado, puede ser realizado por sí o a través de organismos para-municipales o intermunicipales, y de concesionarios o contratistas; esto siempre con la condicionante, establecida en el numeral 143 del mismo ordenamiento, de que cuando estos sean prestados en forma parcial o total, por organismos para-municipales o intermunicipales, o concesionarios o contratistas, se sujeten a las disposiciones legales aplicables. Y las disposiciones legales aplicables a las que alude el numeral 143 de la Ley Orgánica del

Municipio Libre del Estado, para que un servicio público, en este caso, el relativo a la recolección, tratamiento, traslado y disposición final de residuos, sea realizado a través de concesionarios, son además de las ya señaladas anteriormente y de lo dispuesto en los artículos 57 fracción XXXII y 114 fracción VIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí; las contempladas en los artículos 31 inciso a) fracción VI e inciso c) fracción III, 32 fracción I, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157 y 158 y demás relativos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, así como las disposiciones contenidas en el Reglamento de Aseo Público del Municipio Libre de San Luis Potosí, esencialmente en sus artículos 74, 75, 76, 77 y 78.

Del marco jurídico anteriormente descrito, no cabe duda que los servicios públicos de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los RSUNP, son de la competencia legal y constitucional de los Ayuntamientos, que puede prestar dichos servicios por sí mismo o a través de organismos para-municipales o intermunicipales, y de concesionarios o contratistas. De acuerdo con lo establecido anteriormente, es evidente que el Municipio de San Luis Potosí tiene a su cargo el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los RSUNP.

3.2. Formas de gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí durante las últimas dos décadas y sus alternativas de gestión

El manejo integral y sustentable de los RSUNP combina flujos de residuos, métodos de recolección y procesamiento, de lo cual derivan beneficios ambientales, optimización económica y aceptación social en un sistema de manejo práctico para cualquier región. Esto

se puede lograr combinando opciones de manejo que incluyen esfuerzos de reuso y reciclaje, tratamientos que involucran compostaje, biogasificación, incineración con recuperación de energía, así como la disposición final en rellenos sanitarios. El punto clave no es cuantas opciones de tratamiento se utilicen, o si se aplican todas al mismo tiempo, sino que sean parte de una estrategia que responda a las necesidades y contextos locales o regionales, así como los principios básicos de las políticas ambientales en la materia.

En realidad no existen muchas alternativas para la gestión de los RSUNP. Al ser un servicio público que los municipios se encuentran obligados a prestar, las dos únicas alternativas que se presentan es que el municipio gestione por si mismo los RSUNP, o mediante la participación de empresas especializadas en la gestión de los RSUNP, esto es a través de la concesión y la subrogación del servicio.

Las formas de gestión de los RSUNP urbanos en el Municipio de San Luis Potosí, tradicionalmente han sido manejados por las administraciones municipales bajo uno de los siguientes esquemas o la combinación de estos: tiradero municipal o relleno sanitario, camiones recolectores de basura, contenedores de basura y camionetas particulares o carretones (ver tabla 1.2).

Tabla 1.2. Formas de Gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí.

Formas de gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí	Periodo	Presidente Municipal	Municipio	Recolectores por cooperación voluntaria
Depto. Aseo Público	89-91	Guillermo Pizzuto Zamanillo (PAN)	Contenedores + Camiones Recolectores	Camionetas y Carretones
Dirección de Servicios Municipales + Aseo Público	92-94	Mario Leal Campos (PAN)		
Dirección de Servicios Municipales + Aseo Público	Enero-Abril 95	Rafael del Blanco (PAN)		Particulares
Dirección de Servicios Municipales + Aseo Público	Abril 95-Sept. 97	Luis García Julián (PRI)		
Dirección de Ecología + Aseo Público	Sept. 97- Sep 2000	Alejandro Zapata Perogordo(PAN)		
Dirección de Ecología + Aseo Público	Sept. 2000-2003	Marcelo de los Santos/Homero González (PAN)		
Dirección de Ecología + Aseo Público	Sept.-Dic. 2003	Jacobo Payan (PAN)		
Dirección de Ecología + Aseo Público	2004-2006	Octavio Pedroza (PAN)	Camiones Recolectores	
Dirección de Ecología + Aseo Público	2007-2009	Jorge Lozano (PAN)	Subrogación	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Ecología del Municipio de S. L. P.

A grosso modo el sistema de recolección, manejo, transporte y disposición final de los RSUNP había sido realizado hasta antes de la subrogación con la infraestructura municipal disponible para tal efecto, que consistía en: 38 camiones recolectores para cubrir las 146 rutas, en tres turnos diarios, de los cuales 20 eran modelos 1998 al 2001, 15 eran modelos 2002 al 2004 y únicamente 3 eran modelos 2005 al 2008. Y en cuanto a su estado mecánico 4 se encontraban en pésimas condiciones y no podían seguir operando, 13 en malas condiciones por lo que frecuentemente entraban a taller, 9 en regulares condiciones

por lo que no siempre terminaban su ruta y únicamente 12 en buenas condiciones (ver Anexo 3).

Asimismo, en este proceso se asociaba a 270 empleados del municipio de San Luis Potosí, que participaban en el proceso de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP. Así, como contenedores y papeleras distribuidos estratégicamente en toda la ciudad. Además, mediante la participación de 480 camionetas y carretones. Por más de dos décadas los recolectores por cooperación voluntaria han participado en la gestión de los RSUNP, quienes también depositan los RSUNP en el tiradero de Peñasco. Aunado a lo anterior, existen grupos informales organizados en torno a la gestión de los RSUNP que comprende aproximadamente la participación, en el proceso de separación selectiva (Lupi, 2008:161), de 800 pepenadores (Bernache et al, 1998:125) que laboran directamente en la plancha de pepena del interior del Tiradero de Peñasco. Sin embargo, el esquema tradicional de gestión de los RSUNP fue cambiado durante la administración municipal del Lic. Jorge Lozano Armengol, correspondiente al periodo 2007-2009. Dicha acción del gobierno local consistió en haber tomado la decisión de subrogar el servicio de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los RSUNP, a la cual, se busco darle legitimidad, prácticamente durante los tres años de gestión del H. Ayuntamiento 2007-2009, a través de un discurso hacia la opinión pública, de que esta era la forma mas adecuada para la gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí.

3.3. El contexto de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí

El rápido crecimiento de las ciudades desborda y sumerge a la diversidad de municipios que integran el área urbana, por consiguiente encuentran obstáculos para gestionar y financiar las demandas de la creciente población (Pardo, 1992:58). En este sentido las funciones que tradicionalmente ha desempeñado la administración pública municipal en México se reduce a la realización de infraestructura humana y a la prestación de servicios públicos básicos (Pardo, 1992:62).

Es evidente que a nivel agregado la cantidad de población constituye un factor determinante del volumen total de RSUNP generados en una determinada jurisdicción o unidad territorial (Bolaños, 1999:13). La información sobre la generación y composición de los RSUNP, es parte fundamental del análisis de cualquier sistema de manejo integral de los RSUNP, es por ello que a continuación se hace referencia a tales aspectos. Para realizar el análisis siguiente se consultaron dos fuentes, por un lado los estudios sobre caracterización y cuantificación de los RSUNP realizados por diversas instituciones del gobierno federal y por el Departamento del Distrito Federal (D. D. F.), en el período comprendido de 1974 a 1987, en 46 ciudades del país y en las 16 delegaciones políticas del D.F., y por otro los estudios realizados por la SEDESOL entre los años de 1991-1998. De acuerdo con estas fuentes, la media de generación de residuos sólidos varió de 0.718 kg/hab/día, en el periodo de 1974-1987, a 0.853 kg/hab/día en 1998. La menor generación corresponde a zonas en su mayoría semirurales. Si consideramos la media nacional de 0.853 kg. por habitante y teniendo una población total en el municipio de San Luis Potosí de 983, 270 (CONAPO, 2010) habitantes se tiene que la generación promedio de RSUNP

diaria para el año 2009 expresado en toneladas es de 838. 73 (ochocientas treinta y ocho toneladas setecientos veinte nueve kilos, ver tabla 1.3.) Bernache (2006:20) señala que en las zonas densamente pobladas los RSUNP se contabilizan en miles de toneladas y que requieren un ejército de empleados públicos y gran parque vehicular especializado para su recolección y manejo de manera cotidiana.

Tabla 1.3. Incremento de los RSUNP y Población en el municipio de San Luis Potosí.

Año	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Población Mpio. San Luis Potosí	525 733	625 466	670 532	730 950	745 366	755 952	766 078	775 759	785 010
% de incremento poblacional		18.97%	7.21%	9.01%	1.97%	1.42%	1.34%	1.26%	1.19%
Toneladas de RSUNP generadas en el M.	448450.24	533522.49	571963.79	623500.35	635797.19	644827.05	653464.53	661722.42	669613.53
% de incremento de RSUNP		18.97%	7.21%	9.01%	1.97%	1.42%	1.34%	1.26%	1.19%
70% de toneladas de RSUNP recolectadas por el M.	313915.17	373465.74	400374.65	436450.25	445058.03	451378.94	457425.17	463205.69	468729.47
Resto de t. recolectadas por particulares o esparcidas en baldíos	134535.07	160056.75	171589.14	187050.11	190739.16	193448.12	196039.36	198516.73	200884.0
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI y CONAPO.									

3.4 El proceso de subrogación

El proceso de subrogación comienza cuando el gobierno local inicia una serie de acciones que permiten generar las condiciones económicas, políticas y sociales que permitirían crear un contexto propicio para la subrogación de la gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí, que formaba parte de un proceso integral con respecto a los servicios básicos y la obtención de recursos extras para el Ayuntamiento. Dentro de las acciones a emprender estaban la ubicación de parquímetros en el centro histórico de la ciudad y las principales avenidas, con objeto de incrementar los recursos del ayuntamiento y por otro lado, la concesión de la gestión del servicio de agua potable a la empresa Aguas del

Poniente Potosino, S. A. de C. V., con el fin de proveer de este servicio a las nuevas urbanizaciones que se están dando en la zona sur-poniente de la ciudad. Este caso es en sí interesante pues es el INTERAPAS el Organismo Intermunicipal que presta los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a los usuarios de la zona metropolitana de los municipios de San Luis Potosí, Soledad y Cerro de San Pedro. Por su parte Aguas del Poniente Potosino, propiedad de Carlos “El Chato” López Medina, conocido terrateniente de la capital potosina ha actuado de manera extralegal y violando normatividades establecidas por el mismo INTERAPAS. Tal como lo señaló en su momento el Lic. Carlos Covarrubias Rendón en el sentido de que el alcalde quería privatizar todos los servicios.

Entre estas primeras acciones se encuentra el cierre del Relleno Sanitario de Santa Rita que fue el primer paso para poder justificar dicha acción del gobierno local en el sentido de modificar la forma en que tradicionalmente se habían gestionado en el Municipio de San Luis Potosí los RSUNP. En realidad hablar de un escenario catastrófico para que el municipio de San Luis Potosí hubiera podido continuar con la gestión de los RSUNP por sí mismo, para algunos actores que se oponían al proyecto, como el regidor Lic. Carlos Covarrubias Rendón del PRD para esa administración, 2007-2009, era hablar de que los actores promotores del proyecto generaron las condiciones necesarias para lograr que una empresa privada se hiciera cargo de la gestión de los RSUNP en el Municipio de San Luis Potosí. Según el punto de vista de este actor el asunto se remonta al año 2006 cuando el relleno sanitario de Santa Rita fue motivo del descontento social de esa parte del municipio en la localidad de Santa Rita. Donde los habitantes de los alrededores del relleno sanitario de Santa Rita pedían el cierre del relleno y la remediación del mismo acusando de que el relleno sanitario era el responsable de los problemas de salud que

aquejaban a los habitantes de la zona. En este sentido el gobierno local, es decir el Lic. Jorge Lozano Armengol, encontró una de las razones que a futuro justificarían dicha acción del gobierno local. Con el cierre del relleno sanitario de Santa Rita se comenzaban a generar las condiciones necesarias para que el municipio encontrara los motivos suficientes que le permitirían declararse incompetente para continuar gestionando los RSUNP. Asimismo, el tiradero de Peñasco se encontraba saturado, es decir, la vida útil del tiradero había concluido. Por lo tanto, era necesario otro relleno sanitario. En este sentido, en el mes de febrero de 2007, se le asignó a la empresa Vigue Relleno Sanitario S. A. de C. V., un contrato sin previa licitación firmado el 12 de marzo de 2007, argumentando la emergencia del caso, por 18 meses para remediar el Tiradero de Peñasco y habilitar una celda provisional que le permitiera al tiradero seguir operando hasta el 18 de septiembre del año 2008 (Acta de Cabildo de la Segunda Sesión Extraordinaria de Cabildo de la Administración Municipal para el periodo 2007-2009., del día 23 de febrero del año 2007). Así, se le abrieron las puertas a Red Ambiental que es una Subsidiaria de Red Recolector, S. A. de C. V. conjuntamente con Vigue Relleno Sanitario S. A. de C. V. En este sentido comenzó en este ínter de tiempo un largo proceso de negociaciones y concientización entre las autoridades locales y los sindicatos de trabajadores para generar las condiciones políticas que en el futuro permitirían subrogar el servicio de la gestión de los RSUNP en el Municipio de San Luis Potosí. Este proceso comenzó al principio de la administración 2007-2009 cuando a partir del día 12 de marzo de 2007 entro en vigor el contrato por 18 meses, que vencería el 18 de septiembre del 2008, en el cual Red Recolector S. A. de C. V. y Relleno Sanitario S. A. de C. V. remediarían y construirían una celda en el Tiradero de Peñasco.

Posteriormente y antes de que venciera el contrato a esta empresa el día 23 de mayo del año 2008 (Acta de Cabildo la Novena Sesión Extraordinaria de Cabildo del año 2008, de la Administración Municipal para el periodo 2007-2009, del día 20 de junio del año 2008) se reunieron las comisiones de Ecología y Servicios Municipales para tratar asuntos agendados en orden del día relativos a la situación que guardaba el confinamiento de los RSUNP en el tiradero de Peñasco, así como del servicio municipal de recolección de los mismos. En la Sesión se tuvo como invitados especiales al Regidor José Ángel Castillo Torres y al Director de Ecología y Aseo Público Jorge Aguilar González, este último planteo, en términos generales la situación que guardaba el sitio de disposición final de Peñasco, así como los proyectos que se tenían para el nuevo Relleno Sanitario que se requería en el municipio. En esta Sesión quedo acordado, por unanimidad de los miembros presentes, solicitar a la Dirección Jurídica de este Municipio la emisión de una opinión legal sobre la factibilidad de llevar a cabo una concesión para el adecuado manejo, recolección y disposición final de los RSUNP de la ciudad de San Luis Potosí. Con fecha del 30 de mayo del 2008 la Dirección Jurídica, por medio del oficio No. 386/2008, dio contestación al requerimiento de comisiones, dando a conocer el marco jurídico relativo al procedimiento señalado en la legislación y reglamentación aplicable para llevar a cabo la concesión del servicio público. El día 2 de junio de 2008 se reunieron las comisiones de Ecología y Servicios municipales para analizar la opinión jurídica presentada por la Dirección de Asuntos Jurídicos, con respecto al acuerdo tomado en la Sesión anterior. En la Sesión se analizó, con la opinión de la mayoría de los Regidores presentes, la posibilidad de concesionar los servicios públicos de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los RSUNP, así como la opinión legal proporcionada por la Dirección Jurídica; acordándose en la misma, por unanimidad de los miembros presentes, pedir opinión técnica

a la Dirección de Ecología, opinión financiera a la Tesorería y solicitar reunión de trabajo con el Director de Ecología para que presentara el estado que guardaba el servicio y un plan para remediar el mismo. El día jueves 5 de junio del 2008 se reunieron en Sesión conjunta las comisiones de Ecología y Servicios, para agotar el punto del orden del día relativo a la exposición por parte del Lic. Jorge Aguilar González, Director de Ecología y Aseo Público, quien expuso la desafortunada situación que guardaba el servicio publico de recolección, traslado, tratamiento y disposición de los RSUNP. El día 9 de junio se emitieron los dictámenes correspondientes de la Dirección de Administración y Desarrollo Urbano, Infraestructura y Fortalecimiento Municipal, Ecología y Tesorería Municipal, los cuales fueron los instrumentos de justificación del proyecto de subrogación del servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los RSUNP (ver anexos 1, 2, 3, y 4) que utilizo el H. Ayuntamiento de San Luis Potosí para la subrogación del servicio.

El día 20 de junio en la novena sesión extraordinaria de cabildo del año 2008 de la administración municipal 2007-2009, se aprobó por mayoría calificada de 15 votos a favor y uno en contra por parte del regidor perredista Carlos Covarrubias Rendón y dos abstenciones por parte de los regidores Claudia Galina Zarate y Fernando Díaz de León del PAN y PRI, respectivamente. Donde se aprobaría la subrogación del servicio de recolección, traslado tratamiento y disposición de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí, previo análisis de los dictámenes emitidos por las áreas de la Dirección de Administración y Desarrollo Urbano, Infraestructura y Fortalecimiento Municipal, Ecología y Tesorería Municipal, Tanto la Dirección de Administración y Desarrollo Urbano como la Dirección de Infraestructura y Fortalecimiento Municipal, en sus respectivos dictámenes declararon no contar con las atribuciones necesarias ni el personal técnico especializado

para dictaminar al respecto. Basándose prácticamente en los dictámenes de la Dirección de Ecología y Tesorería Municipal. De esta forma por acuerdo del cabildo se acordó subrogar la gestión de los RSUNP del municipio de San Luis Potosí y se instruyó al Secretario General del H. Ayuntamiento Lic. Francisco González Mendizábal para que iniciara los trámites correspondientes a que hubiera lugar para realizar la subrogación. Con fecha de 20 de junio de 2008 se envió el oficio no. 1378, signado por el secretario general del Ayuntamiento de San Luis Potosí, S. L. P., mediante el cual, solicitaba autorización del Congreso del Estado de San Luis Potosí, para contratar y/o concesionar parcialmente el servicio de aseo público que incluía la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los RSUNP, en el cual, se anexó copia del acuerdo de cabildo de la sesión extraordinaria del día 20 de junio de 2008 y copia certificada del dictamen que presentaron en forma conjunta las comisiones de Servicios Públicos Municipales y Ecología, así como sus anexos. Este oficio fue remitido a las comisiones de Gobernación; Ecología y Medio Ambiente; y Desarrollo Territorial Sustentable el día 28 de Junio del 2008. Asimismo, con fecha de 4 de Julio del 2008 se recibió un oficio sin número suscrito por los CC: Jesús Jasso Badillo y Alberto Ríos Castillo, en el cual expusieron su crítica y oposición a la subrogación del servicio. A su vez el día 10 de julio del 2008, en sesión de la Diputación permanente se turno un oficio a la Comisión de Ecología y medio ambiente del Congreso del Estado un oficio suscrito por las organizaciones Benito Juárez, C. T. M. L. y el F. R. U. donde expresaban sus inquietudes al respecto de la subrogación. El día 28 de julio del 2008, en el Congreso del estado se recibió de nueva cuenta un oficio signado por los CC. Jesús Jasso Badillo y Alberto Ríos Castillo en el cual dan a conocer sus propuestas para la gestión de los RSUNP

Así entre declaraciones y acciones a favor y en contra por los diversos actores coaligados entre sí, en el mes de diciembre del año 2008 con la mayoría de panistas y el voto de algunos diputados de otras fracciones, se autorizó en sesión ordinaria en el Congreso del Estado la aprobación para la subrogación del servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí. Aunque en el recinto se encontraban tanto trabajadores sindicalizados de limpia como carretoneros y pepenadores independientes, poco importó su visita pues con una votación de dieciséis a siete votos se autorizó el dictamen, durante la votación hubo tres abstenciones todas de panistas: Juan Ostiguín Izaguirre, Marta Lilia García Galarza y Enrique Trejo Azuara. La votación en contra la realizaron los diputados Esther Angélica Martínez Cárdenas del PRI, Adolfo Micalco Méndez del PRI, Victoria Amparo Labastida Aguirre del PRI, Jorge Aurelio Álvarez Cruz del PVEM, Jorge Alejandro Vera Noyola de Conciencia Popular, Guadalupe Almanza Pardo del PRD y Socorro Herrera Orta del PAN.

A pesar de las quejas expresadas por diferentes organizaciones sociales inmiscuidas en el asunto de la gestión de los RSUNP, la iniciativa de subrogación del servicio finalmente fue avalada por el congreso del estado con fecha de 2 de diciembre del año 2008 mediante el decreto número 537, publicado el día 6 de diciembre del año 2008 en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, en el cual se autorizó al H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, S. L. P., a concesionar y/o contratar parcialmente, hasta por quince años, los servicios públicos de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los RSUNP.

Luego de que el Congreso del Estado aprobó por mayoría autorizar al Ayuntamiento de la Capital a contratar la subrogación o concesión parcial del servicio de recolección, traslado, manejo y disposición final de los RSUNP, el alcalde Jorge Lozano Armengol anunciaba en rueda de prensa que el mejoramiento del servicio no le costaría ni un centavo más a la población, ni se afectaría al personal de esa área. En relación con las inconformidades por parte de algunos trabajadores, el presidente municipal subrayó que se cumpliría el compromiso de respetar absolutamente sus derechos e incluso tendrían opciones para, voluntariamente, mejorar sus condiciones laborales. El alcalde precisó que estaba su palabra de por medio (Viernes 5 de Diciembre del 2008, Ciudad, La Jornada San Luís, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/12/05/cd3.php>). Aplaudió a los diputados su decisión y afirmó que tras la autorización del Legislativo, se entraba en una etapa en la que con total transparencia, sin engaños ni simulaciones, se buscarían las mejores opciones en cuanto a eficiencia, costos y el cumplimiento de la normatividad ambiental. Remarcó que se respetarían los acuerdos previos en el sentido de buscar el beneficio tanto al personal del ayuntamiento como a los prestadores particulares del servicio, conocidos como carretoneros (Sábado 6 de Diciembre del 2008, Ciudad, La Jornada San Luís, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/12/06/pol9.php>). En relación al tema el Oficial Mayor del Ayuntamiento, Jorge Palomar León, señalaba que no había motivo de inquietud para el personal del área de recolección, ya que tenían a salvo todos sus derechos y no se despediría a un solo trabajador, tenían a salvo sus salarios, antigüedad y prestaciones. Por su parte, el director de Ecología y Aseo Público, Jorge Aguilar González, puntualizaba que el servicio mejoraría debido a que se harían las inversiones que en ese momento el Ayuntamiento de la Capital no estaba en condiciones de hacer, sin que esto repercutiera en un costo para los usuarios. Mientras tanto los Trabajadores del ayuntamiento se presentaban

con pancartas contra el alcalde. Sindicalizados del ayuntamiento y pepenadores se pronunciaban contra la privatización. Asimismo, El Alcalde insistía en que no se buscaba quitarle empleo a recolectores y que el mejoramiento de la recolección y disposición final no le costará a los potosinos (Viernes 4 de Diciembre del 2008, Ciudad, La Jornada San Luís, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/12/05/cd3.php>). En este sentido el alcalde Jorge Lozano Armengol refrendó el compromiso de respetarles su fuente de trabajo a los recolectores por cooperación voluntaria.

Así, dicha petición de la concesión del servicio fue autorizada por parte del Congreso del estado dando parte a que, la administración municipal comenzara el proceso de subrogación del servicio de recolección, tratamiento, transporte y disposición final de los RSUNP a la iniciativa privada. Iniciándose así, un proceso de acciones del gobierno local en el diseño del andamiaje administrativo que permitiera la subrogación a la iniciativa privada.

Cabe mencionar que al principio del proceso de licitación, eran nueve las empresas interesadas en hacerse de la concesión, pero en el transcurso de los días, la mayoría de ellas se fueron haciendo a un lado, debido a que argumentaban diversas irregularidades en el proceso. Dichas empresas fueron: Corporación de Ingeniería Arrow S. A. de C. V.; Red Recolector S. A. de C. V. en conjunto con Vigue Relleno Sanitario, S. A. de C. V.; Promotora Ambiental de la Laguna S. A. de C. V.; Recolectora Industrial de Occidente S. A. de C. V.; Recolección y Disposición de Desechos S. A. de C. V.; Proactiva Medio Ambiente MMA S. A. de C. V.; en conjunto con Servicios de Tecnología Ambiental, S. A. de C. V.; Transportes José Guadalupe Jiménez. S. A. de C. V. y una persona física

Francisco Javier Cruz León. Así, las tres empresas que cumplieron con todos los requerimientos fueron únicamente: Promotora Ambiental de la Laguna S. A. de C. V.; Red Recolector S. A. de C. V. en conjunto con Vigue Relleno Sanitario S. A. de C. V.; y Recolección y Disposición de Desechos S. A. de C. V.

En sesión ordinaria de Cabildo, regidores recibieron las propuestas de tres empresas que buscaban la concesión del servicio de la basura, las cuales presentaron en tiempo y forma sus proyectos. Estas industrias fueron: Promotora Ambiental de la Laguna S. A. de C. V.; Red Recolector S. A. de C. V., en conjunto con Vigue Relleno Sanitario S. A. de C. V.; y Recolección y Disposición de Desechos S. A. de C. V., el Secretario General del Ayuntamiento, Francisco González Mendizábal, informaba que el cabildo se encontraría sesionando de forma permanente, durante 3 días a partir al 11 de febrero del 2009, ya que esta cuestión se debía hacer por etapas, en el primer día sería la apertura de los sobres, después se analizarían dichos proyectos y por último, el día viernes 13 de febrero del 2009, se dictaminaría quien sería la empresa que se encargaría de recolectar los RSUNP. Este día 13 de febrero del año 2009 en sesión ordinaria de cabildo declarada el día 11 del mismo mes y año se aprobó por mayoría de 16 votos a favor y 2 votos nulos la concesión del servicio parcial de aseo público que incluye los servicios públicos municipales de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los RSUNP generados en el municipio de San Luis Potosí, a favor de la empresa Red Recolector, S. A. de C. V. y Vigue Relleno Sanitario S. A de C. V. Este proceso concluyo el 6 de marzo del 2009, con el firma del contrato entre el municipio de San Luis Potosí y Vigue Relleno Sanitario S. A. de C. V. conjuntamente con Red Recolector Vigue S. A. de C. V., siendo Red Ambiental una subsidiaria de esta ultima y que es la empresa que actualmente presta los servicios de

recolección y transporte, mientras que Relleno Sanitario S. A. de C. V. se encarga del manejo y disposición final de los RSUNP. Firmando así, el contrato que ataría a esta empresa al municipio por 15 años, a partir del día 6 de marzo del año 2009, teniendo esta empresa 180 días para iniciar operaciones. Iniciando formalmente operaciones el 28 de agosto del año 2009. Finalmente, el 28 de agosto del 2009, arranco formalmente el nuevo sistema de recolección de basura con 35 camiones nuevos que se incorporaron en la primera fase, generando 260 empleos directos y 300 indirectos lo que represento una inversión inicial de 160 millones de pesos.

Esta acción del gobierno local concluyó con la subrogación del servicio a una empresa de la iniciativa privada, cuya denominación es Red Ambiental conjuntamente con Relleno Sanitario S. A. de C. V., dichas empresas tendrán a su cargo la concesión del servicio por 15 años posteriores a la firma del contrato. Esta situación necesariamente, implica nuevas posibilidades y problemáticas a enfrentar por parte del gobierno local, por un lado la disponibilidad de recursos necesarios para financiar o mejor dicho para pagar el servicio a esta empresa privada. Segundo, la secuela de problemáticas que enfrentaría el Ayuntamiento capitalino por la situación laboral de los empleados del departamento de aseo y limpia del municipio capitalino, y los aspectos relacionados con los pepenadores y recolectores de basura por cooperación voluntaria. Esta nueva perspectiva del servicio de recolección, tratamiento, transporte y disposición final de los RSUNP a manos de la iniciativa privada es una forma de gestión de la gerencia pública municipal, que el gobierno local implanto como una alternativa en la prestación de un servicio público a través de la subrogación del servicio de recolección, traslado, manejo y disposición final de los RSUNP.

3.5. Los actores: gubernamentales, privados y sociales

El proceso de concesión del servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP en el Municipio de San Luis Potosí, surgió como una decisión presentada por una coalición de diversos actores (Sabatier y Jenkins-Smith 1993:18), entre ellos Jorge Lozano Armengol, presidente municipal constitucional de San Luis Potosí, Francisco González Mendizábal, Secretario General, Jorge Aguilar González, Director de Ecología y Aseo Público, dos regidores del Ayuntamiento de San Luis Potosí 2007-2009: los Regidores Carlos Gómez Coulón Regidor de la Comisión de Ecología y José Juan Pérez Guillen Regidor de la Comisión Servicios del Ayuntamiento de San Luis Potosí, estos actores gubernamentales que formaban parte del Municipio de San Luis Potosí, y entre los actores privados como Horacio Guerra Marroquín, Director General de Red Ambiental, fueron quienes promovieron esta iniciativa. Entre los actores que participan en la gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí se encuentran los líderes de las diversas organizaciones de pepenadores, camioneros y carretoneros encontrándose a J. Carmen Martínez Reyna (Sindicato Independiente de Pepenadores), Miguel Ramírez Martínez de la Unión del Servicio de Limpia (USERLIP) Francisco Javier Alfaro Pérez del Frente Recolector Urbano (F. R. U.), Gustavo Aguilar Torres de la Federación Estatal de Prestadores de Servicios Urbanos y Suburbanos (FEPSUS) José González Moreno (P. R. E. S. E. R.), Genaro Lara Cerino (Carretoneros Francisco Villa), Levy Damian Ramírez (Unión de Carretoneros Benito Juárez) y Domingo Camacho de la Cruz de la Comisión de Trabajadores de Mantenimiento y Limpieza (C. T. M. L). Cabe destacar que de acuerdo a los testimonios de los actores clave, los únicos líderes que representaron una oposición real al proyecto de la subrogación del servicio fueron Levy Damián Ramírez y Domingo

Camacho de la Cruz. El resto de los líderes de las organizaciones de acuerdo a los testimonios de Levy Damian Ramírez y Domingo Camacho de la Cruz fueron cooptados mediante un conjunto de incentivos materiales para que apoyaran el proyecto de la subrogación del servicio. Así, en este sentido la oposición a la participación privada en la gestión de los RSUNP fue simulada por parte de algunos recolectores por cooperación voluntaria. Es decir, la oposición real al proyecto la representaron únicamente Levi Damian Ramírez y Domingo Camacho de la Cruz, quienes se opusieron a la subrogación conjuntamente con algunos actores gubernamentales, como fueron el entonces diputado Jorge Aurelio Álvarez Cruz del PVEM, la también diputada Victoria Amparo Labastida Aguirre del PRI, Diputado Jorge Vera Noyola del Partido Conciencia Popular, los regidores del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí 2007-2009, Beatriz Eugenia Benavente Rodríguez del PVEM y Carlos Covarrubias Rendón del PRD (ver tabla 1.4). Estos actores coincidieron en que el sistema de recolección, transporte y disposición final de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí fue colapsado a propósito para justificar la participación de la iniciativa privada en la gestión de los RSUNP para dar respuesta a los intereses del entonces alcalde Jorge Lozano Armengol y su grupo de seguidores conjuntamente con otros actores que a través de un conjunto de interacciones lograron se impusiera dicha decisión. No obstante, esta aseveración de los actores en contra del proyecto, el municipio de San Luis Potosí nunca ha prestado el servicio al cien por ciento, como podemos ver en los datos estadísticos de recolección mostrados anteriormente. En este sentido un grupo de actores gubernamentales presentaron la propuesta de subrogación del servicio de recolección traslado y disposición final de los RSUNP en la Sesión Extraordinaria de Cabildo celebrada el día 20 de junio del 2008, en la cual, básicamente se expusieron los motivos principales que consideraban los actores para concesionar el servicio, entre los principales argumentos

Tabla 1.4. Principales actores opositores a la subrogación de los RSUNP.

Actores Gubernamentales	Actores Sociales y Políticos	Actores Privados	Actores de las Organizaciones de Recolectores por Cooperación Voluntaria y Pепенadores
<p>H. Ayuntamiento de San Luis Potosí 2007-2009:</p> <p>Regidor Carlos Gómez Coulón</p> <p>Congreso del Estado de San Luis Potosí LVII Legislatura:</p> <p>Diputados:</p> <p>Jorge Aurelio Álvarez Cruz del PVEM, Victoria Amparo Labastida Aguirre del PRI, Diputado Jorge Alejandro Vera Noyola de Conciencia Popular.</p>	<p>Jalil Chalita Zarur (Líder del Partido Convergencia), Tonatiuh Hernández Correa, Guillermo Luevano Bustamante pertenecientes al colectivo CIRYAS, conjuntamente con Juan Alfredo Ramírez López, Agustína Oviedo Martínez, Ma. De Lourdes Alemán Cadena, Noe Fair López García y Margarito Jasso Mendoza, también del CIRYAS, Mauricio Gómez Aranda de la Coordinadora Ciudadana.</p>		<p>Levy Damian Ramírez (Unión de Carretoneros Benito Juárez), Domingo Camacho de la Cruz y Severiano Hernández de la Comisión de Trabajadores de Mantenimiento y Limpieza (C. T. M. L)</p>

Fuente: Elaboración propia.

los actores impulsores de la propuesta argumentaron la incapacidad del municipio de San Luis Potosí, para continuar con la prestación del servicio. Por ello, consideraron que era

necesario concesionar el servicio de recolección de basura, al presentarse la propuesta de la participación privada en la gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí. A partir de esta inflexión en la continuidad de la forma tradicional de la prestación del servicio es como comenzó el proceso para la subrogación del servicio de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí. Principalmente, bajo el argumento de la incapacidad que tenía el municipio para continuar con la prestación del servicio, por si mismo, y que el costo de la gestión por tonelada de basura era de 546.42 pesos (ver anexo 3 y 4), y que mediante la subrogación del servicio el costo se podía reducir por debajo de los 382.82 pesos (ver anexo 3 y 4). Además, de que el tiradero de basura a cielo abierto ubicado en camino a Peñasco Km. 1.5 (ver Anexo 5) se encontraba saturado por tener 15 años en operación. Con respecto a lo anterior los detractores del proyecto como Levi Damian Ramírez y Domingo Camacho de la Cruz conjuntamente con algunos actores gubernamentales quienes se opusieron a la subrogación como fueron el entonces diputado Jorge Aurelio Álvarez Cruz, la también diputada Victoria Amparo Labastida Aguirre, Diputado Jorge Vera Noyola, los regidores del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí 2007-2009 Beatriz Benavente y Carlos Covarrubias, quienes coincidieron en que el sistema de recolección, transporte, y disposición final de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí fue colapsado a propósito para justificar la participación de la iniciativa privada en la gestión de los RSUNP, para dar respuesta a los intereses del entonces alcalde Jorge Lozano Armengol y sus grupo de seguidores.

3.6. Los medios impresos como canales de comunicación discursiva de los actores.

El discurso persuasivo de los actores tanto a favor como en contra, que le diera legitimidad o por el contrario que le quitara legitimidad, fue manifiesto en los medios de comunicación, principalmente el periódico Pulso, San Luis Hoy, y La Jornada San Luís, que son los diarios que le dieron una cobertura completa, al proceso de subrogación. La revisión se extendió del año 2007 al 2009, tomando dos aspectos clave que iniciaron el ciclo del cambio de la política pública, el inicio del proceso autorización de la concesión del servicio que se dio a finales de mayo de 2008 y concluyó en diciembre de 2008, donde incluso hubo hasta enfrentamientos violentos entre la coalición pro-subrogación y la coalición anti-subrogación. El otro punto es el proceso de licitación y asignación de la concesión que finalmente, la empresa Red Ambiental-Vigue Relleno Sanitario S. A. de C. V., obtuvo, en los primeros meses del 2009. Siendo así, el caso de la concesión atrajo la atención de la cobertura de los medios impresos dentro del periodo comprendido entre junio del 2008 y marzo del 2009, fuera de este periodo, el caso de la concesión, no formo parte de la agenda de los medios de comunicación impresos. El asunto en cuestión comenzó cuando en la novena sesión extraordinaria de cabildo celebrada el día 20 de junio del año 2008 el Ayuntamiento capitalino decidió concesionar el servicio.

Como apuntamos en la introducción a este trabajo, el proceso de subrogación de la recolección transporte, tratamiento y disposición final de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí es un fenómeno susceptible de estudiarse desde el punto de vista de la legitimidad de la decisión. Si bien los distintos actores a favor y en contra de la decisión tienen sus intereses específicos, en este trabajo no nos abocaremos en ellos en profundidad.

Por el contrario, trataremos de entender si realmente la decisión que se tomó es legítima en lo racional, en lo social y político o si bien el gobierno local aprovechó el momento coyuntural de una mayoría partidista en el congreso local para hacer legal las cosas, sin importar realmente la construcción de consensos y convencimientos sobre todo con los actores que percibían la acción como contraria a sus intereses. Entenderemos por legitimidad la medida en la cual los actores interesados son capaces de convencer o coaccionar a otros para tomar decisiones o seguir ciertas líneas de acción. En esta búsqueda de legitimidad y de deconstrucción de la misma por parte de los medios de comunicación impresos se convirtieron en un instrumento mediante el cual los actores involucrados manifestaron sus puntos de vista e ideas con respecto de la participación privada en la gestión de los RSUNP. Encontrándose así, discursos a favor como en contra por parte de los actores. Para entender que la acción de la subrogación del servicio de recolección de RSUNP no fue una acción aislada, cabe aclarar que en la administración municipal de Jorge Lozano se presentaron otros dos proyectos de transferencia de servicios públicos a la iniciativa privada. Esto es el proyecto de parquímetros y la concesión del servicio de agua potable a la empresa Aguas del Poniente, S. A. de C. V.

Volviendo al caso que nos ocupa el origen del asunto se remonta a los antecedentes del cierre del Relleno Sanitario de Santa Rita, y la Participación de Vigue Relleno Sanitario S. A. de C. V. en la remediación del Tiradero de Peñasco como producto del emplazamiento por parte de la Secretaria de Ecología y Gestión Ambiental del Gobierno del Estado, por incumplimiento de la norma 083-SEMARNAT-2003, con fecha de 06 de febrero del 2007 y dada la urgencia del caso se le asignó directamente a esta empresa un contrato por 18 meses que concluiría el día 18 de septiembre, y que en la décimo cuarta

sesión extraordinaria de cabildo, celebrada el 15 de septiembre de 2008 se acordó extender el plazo por cuatro meses y medio mas para que la empresa concluyera los trabajos para los cuales fue en primera instancia contratada. Y después de que en la novena sesión extraordinaria del día 20 de junio se acordara por parte del pleno del Cabildo Municipal, administración 2007-2009, la subrogación del servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los RSUNP. Iniciándose así una serie de declaraciones tanto a favor como en contra de la decisión tomada por parte del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Potosí, en el sentido de la participación privada en la gestión de los RSUNP. Así, entre el 20 de junio del año 2008 y hasta el día 6 de marzo del 2009, día en que se firmara el contrato entre la empresa Red Recolector S. A. de C. V. y el H. conjuntamente con Vigue Relleno Sanitario S. A de C. V. y el Ayuntamiento de San Luis Potosí, surgieron una serie de declaraciones tanto en contra como a favor de dicha acción. Inmediatamente después de que se dio a conocer al público en general, el asunto pasó a formar parte de la agenda de los medios como una guerra de declaraciones por parte de los actores a favor como en contra del proyecto.

3.7. La guerra de declaraciones o la construcción de la ilegitimidad de la subrogación

Para entender el complejo proceso de intento de legitimar la decisión de subrogar los servicios públicos relacionados con los RSUNP, hemos recurrido a establecer en orden cronológico la secuencia de declaraciones a favor y en contra que se dieron en los medios escritos de la ciudad de San Luis Potosí. Esto nos permitirá observar una secuencia de actores nuevos, tanto individuales como colectivos que de una forma u otra aportan su opinión y su influencia a la construcción de la legitimidad o bien de la no legitimidad de la decisión. Una primera clasificación de los actores se puede dar a través de los actores a

favor y en contra del proyecto o a través de los actores con poder de decisión. Pero para fines prácticos y de análisis la clasificación de actores se realizó agrupando a los actores gubernamentales, actores privados, actores de las organizaciones que forman parte del proceso de gestión de los RSUNP, y actores sociales y políticos (ver tabla 1.5 y 1.6). Siendo que a final de cuentas la decisión de subrogar el servicio y la autorización del servicio se dio en el Cabildo Municipal y el Congreso del Estado con el consenso u oposición de los actores de las organizaciones y actores sociales y políticos que solo opinaron al respecto pero que no tenían poder de decisión de acuerdo al rol que desempeñaban en ese momento dentro de la propia gestión de los RSUNP.

Tabla 1.5. Actores sociales, políticos, privados y de las Organizaciones de Recolectores por Cooperación Voluntaria y Pепенadores.

Actores Sociales	Actores Políticos	Actores Privados	Actores de las Organizaciones de Recolectores por Cooperación Voluntaria y Pепенadores
Tonatiuh Hernández Correa, Guillermo Luevano Bustamante pertenecientes al colectivo CIRYAS, conjuntamente con Juan Alfredo Ramírez López, Agustína Oviedo Martínez, Ma. De Lourdes Alemán Cadena, Noe Fair López García y Margarito Jasso Mendoza, también del CIRYAS, Mauricio Gómez Aranda de la Coordinadora Ciudadana.	Jalil Chalita Zarur (Líder del Partido Convergencia)	Horacio Guerra Marroquín (Director General de Red Ambiental), Ricardo Hinojosa Vázquez (apoderado legal de Red Recolector S. A. de C. V.)	J. Carmen Martínez Reyna (Sindicato Independiente de Pепенadores), Miguel Ramírez Martínez de la Unión del Servicio de Limpia (USERLIP) Francisco Javier Alfaro Pérez del Frente Recolector Urbano (F. R. U.), Gustavo Aguilar Torres de la Federación Estatal de Prestadores de Servicios Urbanos y Suburbanos (FEPSUS) José González Moreno (P. R. E. S. E. R.), Genaro Lara Cerino (Carretoneros Francisco Villa), Levy Damian Ramírez (Unión de Carretoneros Benito Juárez), Domingo Camacho de la Cruz y Severiano Hernández de la Comisión de Trabajadores de Mantenimiento y Limpieza (C. T. M. L), Jesús Badillo y Alberto Ríos Castillo (Servicios Integrales de Limpia A. C.)

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1.6. Actores Gubernamentales.

Municipio de San Luis Potosí:	Congreso del Estado:	SEGA M	Semarnat/Profepa
<p>H. Ayuntamiento:</p> <p>Jorge Lozano Armengol, (Presidente Municipal PAN), María del Rocío Hernández Cruz (Sindico PAN), Karla Salazar Orellana sindico (Sindico PAN), Paulo Arturo Sandoval Barrera (Regidor PAN), Claudia Rubín de Celis Chávez (Regidor PAN), Carlos Gómez Coulon (regidor PAN), Claudia Galina Zarate (Regidor PAN), Gastón Gómez Meras (regidor PAN), Oscar Silos Díaz de León (regidor PAN), Romana Campos Rodríguez (regidor PAN), Oscar Hermes Sánchez Torres (regidor PAN), Gilberto García Moreno (regidor PAN), Fernando Díaz de León Pedroza (regidor PRI), José Ángel Castillo Torres (regidor PRI), José Juan Pérez Guillen (regidor CXBT del Frente Cívico Potosino), Andrés Carlos Covarrubias Rendón (regidor de la CXBT de extracción perredista), Beatriz Eugenia Benavente Rodríguez (regidor de la CXBT extraída del PVEM), y Benito Juárez Cabrera del PVEM).</p> <p>Funcionarios Municipales:</p> <p>Francisco González Mendizábal (Secretario General), Jorge Aguilar González (Director de Ecología), Jorge Palomar León (Oficial Mayor)</p>	<p>Diputados:</p> <p>Martha Lilia García Galarza (PAN), Juan Izaguirre Ostiguín (PANPVEM-PNA), Luis Manuel Calzada Macías (PAN-PNA), Marcos Esparza Martínez (PRD-PT), Adrián Ibáñez Esquivel (PAN), Felipe de Jesús Almaguer Torres (PAN), Enrique Octavio Trejo Azuara (PAN), Vicente Toledo Álvarez (PAN), Raúl Paulín Rojas (PAN), Hilario Vázquez Solano (PAN-PNA), Patricio Bravo Rivera (PAN-PVEM-PNA), Ma. Del Socorro Herrera Orta (PAN), Modesto Zumaya Salazar (PAN-PVEM), Eugenio Márquez Fernández (PAN-PVEM), Sabino Bautista Concepción (PRI-PASC), Sonia Mendoza Díaz (PAN), Juan Pablo Escobar Martínez (PAN), Adolfo Micalco Méndez (PRI), Victoria Amparo Labastida Aguirre (PRI), José Luis Ramiro Galero (PRI), Esther Angélica Martínez Cárdenas (PRI), Ma. Guadalupe Castro Almanza (PRD), Ma. Guadalupe Almaguer Pardo (PRD), Roberto Cervantes Barajas (PRD) quien fuera sustituido posteriormente por Efraín García Rosales (PRD), José Belmares Herrera (PT), Jorge Aurelio Álvarez Cruz (PVEM), Jorge Alejandro Vera Noyola (PCP).</p>	<p>Rodolfo Treviño Aguilar</p>	<p>Alfredo Sánchez Azua (Delegado de la Profepa)</p>

Fuente: Elaboración propia.

Al darse a conocer la acción del gobierno local es como surgió un conjunto de declaraciones que formaron parte de un discurso persuasivo de los diversos actores a favor o en contra de la acción del gobierno local (ver tabla 1.7). Comenzamos con la declaración de Jalil Chalita Zarur quien es líder del Partido Convergencia, empresario y un líder social con un peso importante en la sociedad potosina quien manifestó “**que la ciudadanía**

decida a través del voto si se privatizan o no los servicios públicos, Mediante la infraestructura del CEEPAC”¹ [(Miércoles 25 de Junio del 2008, Política y Sociedad, La Jornada San Luís, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/06/25/pol4.php>) (ver tabla 1.1)].

Tabla. 1.7. Comportamiento discursivo de los actores políticos dentro del proceso de subrogación de los RSUNP.

Actores Políticos	Coherencia del discurso	Opinión
Jalil Chalita Zarur (Líder del Partido Convergencia)	Dada la efervescencia política previa a las elecciones de gobernador, diputados locales y presidentes municipales existía un contexto político plagado de descalificaciones. Así este actor manifestó que debería de pedirse la opinión de los ciudadanos a través de la infraestructura del CEEPAC con respecto de la forma en que se deberían de gestionar los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí.	La opinión de este empresario y líder político, es una declaración de opinión tratando de influir en la toma de decisiones de los actores decisores, es decir de los diputados, y que se tomara en cuenta a la ciudadanía al momento de la toma de decisiones.

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, con relación al asunto, el regidor del PRI Fernando Díaz de León, indico que **“El Ayuntamiento no tiene estudiada la problemática social que se avecina con la concesión”**. Asimismo, señalo que **“No se verá afectado el empleo de los carretoneros por la privatización de la basura”**. (Jueves 26 de Junio del 2008, Ciudad, La Jornada San Luís, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/06/26/cd1.php>) (ver tabla 1.8).

¹ Se refiere a la infraestructura del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (CEEPC). La Constitución del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, Capítulo III, Artículo 38 contempla el referéndum y el plebiscito como instrumentos de consulta popular para decidir los actos de gobierno que determine la ley en actos trascendentales o de interés especial para la vida en común.

Tabla. 1.8. Comportamiento discursivo de los actores gubernamentales municipales dentro del proceso de subrogación de los RSUNP.

Actor del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí 2007-2009.	Discurso a favor o en contra de la subrogación de los RSUNP	Coherencia del discurso a lo largo del Proceso de subrogación	Votación de la Novena Sesión Extraordinaria de Cabildo del día 20 de junio del año 2008, con respecto de la subrogación
Jorge Lozano Armengol, (Presidente Municipal PAN),	Señalaba que la subrogación era la mejor alternativa de gestión y que nadie saldría perjudicado. Y que la oposición tenía tintes políticos.	Siempre se manifestó a favor de la subrogación y tuvo coherencia entre lo que dijo e hizo.	Votó a favor de la subrogación
María del Rocío Hernández Cruz (Sindico PAN)	Señalaba que quería evitar laudos laborales.	No hubo coherencia entre lo que dijo y como actuó, puesto que voto a favor de la medida.	Votó a favor de la subrogación
Karla Salazar Orellana sindico (Sindico PAN)	Señalaba os problemas laborales que traería la privatización.	Pero no hubo coherencia entre lo que dijo y la forma que actuó puesto que aprobó la iniciativa.	Votó a favor de la subrogación
Paulo Arturo Sandoval Barrera (Regidor PAN)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Votó a favor de la subrogación
Claudia Rubín de Celis Chávez (Regidor PAN)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Votó a favor de la subrogación
Carlos Gómez Coulon (regidor PAN)	Aunque este regidor de la Comisión de Servicios Municipales no manifiesta su discurso en los medios, conjuntamente con José Juan Pérez Guillén de la Comisión de Ecología presentaron la iniciativa.	A través de las comisiones de Ecología y Servicios Municipales se presenta la iniciativa por lo tanto existe una coherencia entre el discurso y la acción.	Votó a favor de la subrogación
Claudia Galina Zarate (Regidor PAN)	No hizo ninguna declaración.	Apoyo a Carlos Covarrubias Rendón y a Fernando Díaz de León.	Se abstuvo.
Gastón Gómez Meras (regidor PAN)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Votó a favor de la subrogación
Oscar Silos Díaz de León (regidor PAN)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Votó a favor de la subrogación
Romana Campos Rodríguez (regidor PAN)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Votó a favor de la subrogación
Oscar Hermes	Señalaba cuestiones que no se	Pedía que se hubiera añadido a	Votó a favor de

Sánchez Torres (regidor PAN)	habían incluido en el proyecto.	“Ciudad Satélite” en el proyecto. Hubo coherencia, puesto que solo señalo adiciones al proyecto.	la subrogación
Gilberto García Moreno (regidor PAN)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Votó a favor de la subrogación
Fernando Díaz de León Pedroza (regidor PRI)	A lo largo del proceso de subrogación crítico y se opuso a la subrogación señalando irregularidades y parcialidad.	Existe una coherencia a lo largo del proceso de subrogación puesto entre lo que dijo y como voto.	Se abstuvo
José Ángel Castillo Torres (regidor PRI)	Se enfusco en una pelea a golpes con Fernando de Díaz de León, por unos estudios a favor de la empresa.	Su actuación a golpes con su compañero de bancada tiene coherencia con su actuar.	Votó a favor de la subrogación
José Juan Pérez Guillen (regidor CXBT del Frente Cívico Potosino)	Este actor señalaba que la empresa que lograra la subrogación debería tener solvencia económica y las acciones poco claras que se dieron en el proceso (Comisión de Ecología).	Existió coherencia en el discurso, con la forma de actuar puesto que solo pedía la solvencia de la concesionaria.	Votó a favor de la subrogación
Andrés Carlos Covarrubias Rendón (regidor de la CXBT de extracción perredista)	Señalo irregularidades, preferencias y manipulación del sistema de gestión de los RSUNP	Desde un principio crítico y señalo deficiencias de la subrogación. Hubo coherencia entre lo que dijo e hizo.	Voto en contra
Beatriz Eugenia Benavente Rodríguez (regidor de la CXBT extraída del PVEM)	Señalaba que la subrogación era un negocio muy lucrativo para Jorge Lozano	No existió coherencia entre el discurso y la forma de actuar.	Votó a favor de la subrogación
Benito Juárez Cabrera (regidor del PVEM).	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Votó a favor de la subrogación
Francisco González Mendizábal (Secretario General)	Sus declaraciones fueron muy efímeras, más que nada realizo los trámites legales en el proceso de subrogación.	Su actuar fue coherente con su discurso.	Realizó los trámites legales para la subrogación.
Jorge Aguilar González	Fue el uno de los principales promotores operativos del proyecto, a lo largo del proceso de subrogación sus declaraciones fueron a favor del proyecto.	Hubo un discurso coherente con sus acciones.	Formo parte del grupo que presento el proyecto.

Fuente: Elaboración propia.

En realidad estas declaraciones, parecían absurdas ya que efectivamente, los trabajadores del servicio de gestión de los RSUNP, por parte del municipio eran 270, pero el proyecto prometía generar 260 empleos directos y 300 indirectos. Por otro lado, este regidor también señaló que “el **Director de Ecología se sale por la puerta fácil al solicitar la privatización del servicio. Quiere desafanarse del problema de administrar el desperdicio**”. (Martes 1 de Julio del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/07/01/cd3.php>). Al respecto, Karla Salazar Orellana, Síndico del Ayuntamiento capitalino opinaba al respecto de la situación laboral de los trabajadores, “**Terminar sin cuidado relaciones laborales trae graves consecuencias, Trabajadores de limpia no deben tomarse a la ligera, debe haber negociación justa.**” (Miércoles 2 de Julio del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/07/02/cd3.php>).

Al respecto del tema de la subrogación que era manejado indistintamente con el termino concesión, con fecha de 4 de julio del 2008 los CC. Jesús Badillo y Alberto Ríos Castillo de la organización denominada Servicios Integrales de Limpia A. C., quienes participan como recolectores por cooperación voluntaria en la gestión de los RSUNP (ver tabla 1.10.). Entregaron al Congreso del Estado un oficio sin número, en el cual, daban a conocer su inconformidad en contra de la privatización del servicio de recolección de basura.

Tabla. 1.10. Comportamiento discursivo de los actores sociales dentro del proceso de subrogación de los RSUNP.

Actores Sociales	Coherencia del discurso	Opinión
Tonatiuh Hernández Correa, Guillermo Luevano Bustamante pertenecientes al colectivo CIRYAS, conjuntamente con Juan Alfredo Ramírez López, Agustína Oviedo Martínez, Ma. De Lourdes Alemán Cadena, Noe Fair López García y Margarito Jasso Mendoza, también del CIRYAS, Mauricio Gómez Aranda de la Coordinadora Ciudadana.	El discurso de estos actores es coherente entre sus declaraciones que iban en el sentido de que la subrogación afectaría el empleo de las familias de los camioneros, carretoneros y pepenadores.	En realidad las actividades de estos actores sociales estaban encaminadas a tratar de influir en la toma de decisiones de los actores clave. Puesto que estos actores no tienen poder de decisión y sus declaraciones fueron opiniones en contra de la participación de una empresa en la gestión de los RSUNP.

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto al asunto el Presidente Municipal Jorge Lozano Armengol aseguraba que los usuarios tendrían un mejor servicio **“Sí tendrán un mejor servicio, No tendrán un gasto adicional, los usuarios de aprobarse la concesión de basura”**. (Sábado 5 de Julio del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/07/05/cd2.php>). En este sentido el regidor panista Oscar Hermes Sánchez Torres, quien voto a favor la iniciativa de subrogación del servicio señalaba que no se había contemplado en el Proyecto a “Ciudad Satélite” **“Se supone que va a haber una zona industrial o un área industrial. No tomaron en cuenta seguridad y recolección de basura en C. Satélite”**. (Jueves 10 de Julio del 2008, Política y Sociedad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/07/10/pol1.php>).

Por su parte, los actores sociales que formaban parte de las organizaciones de 800 pepenadores y 480 camioneros y carretoneros, manifestaban que Alrededor de mil 500

familias saldrían perjudicadas al verse afectado su modus vivendi. Exigían los carretoneros que estaban en protesta se firmara y sellara un escrito donde se garantizara que no perderían su trabajo. (Jueves 10 de Julio del 2008, Ciudad, La Jornada San, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/07/10/cd1.php> Luis).

Al respecto, los actores sociales realizaban acciones de resistencia, ya que con fecha de 10 de julio del 2010 se turnó a la comisión de Ecología y Medio Ambiente un oficio correspondiente a las organizaciones de recolectores por cooperación voluntaria Benito Juárez, Comisión de Trabajadores de Mantenimiento y Limpieza (C. T. M. L.) y Frente Recolector Urbano (F. R. U.) en el cual, solicitaron se les diera audiencia y expresaron su preocupación por el asunto de la aprobación por parte del Cabildo del Municipio de San Luis Potosí la subrogación de los RSUNP. (ver tabla, 1.11).

Tabla. 1.11. Comportamiento discursivo de los actores de las Organizaciones de Recolectores por Cooperación Voluntaria y Pепенadores dentro del proceso de subrogación de los RSUNP.

Actores de las Organizaciones de Recolectores por Cooperación Voluntaria y Pепенadores	Coherencia del discurso	opinión
<p>J. Carmen Martínez Reyna (Sindicato Independiente de Pепенadores), Miguel Ramírez Martínez de la Unión del Servicio de Limpia (USERLIP) Francisco Javier Alfaro Pérez del Frente Recolector Urbano (F. R. U.), Gustavo Aguilar Torres de la Federación Estatal de Prestadores de Servicios Urbanos y Suburbanos (FEPSUS) José González Moreno (P. R. E. S. E. R.), Genaro Lara Cerino (Carretoneros Francisco Villa), Levy Damian Ramírez (Unión de Carretoneros Benito Juárez), Domingo Camacho de la Cruz y Severiano Hernández de la Comisión de Trabajadores de Mantenimiento y Limpieza (C. T. M. L), Jesús Badillo y Alberto Ríos Castillo (Servicios Integrales de Limpia A. C.)</p>	<p>Los actores inmiscuidos en el proceso de gestión de los RSUNP, manifestaban que se oponían a la subrogación porque afectarían su modus vivendi. Pero en realidad quienes se opusieron realmente a la subrogación fueron Levy Damian Ramírez (Unión de Carretoneros Benito Juárez), Domingo Camacho de la Cruz y Severiano Hernández de la Comisión de Trabajadores de Mantenimiento y Limpieza (C. T. M. L), quienes fueron mas allá del discurso en contra de la subrogación y realizaron manifestaciones mediante la toma de instalaciones y vías generales de comunicación. Acciones a las cuales el grupo liderado por J. Carmen Martínez Reyna contrarrestó con violencia, ya que este último actor estaba a favor de la subrogación. Dándose así enfrentamientos violentos entre estos dos bandos.</p>	<p>Las acciones de estos actores trascendieron a la mera opinión, dando como resultado enfrentamientos violentos y la toma de instalaciones y vías generales de comunicación por las organizaciones de la Unión de carretoneros Benito Juárez y la Comisión de Trabajadores de mantenimiento y Limpieza (C. T. M. L.). Los demás actores tomaron una actitud pasiva ante el asunto excepto por J. Carmen Martínez Reyna quien tomo partido a favor de la subrogación enfrentándose a los opositores al proyecto, incluso mediante el uso de la violencia.</p>

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido el Regidor Fernando Díaz de León del PRI, quien estuvo presente en la sesión donde se tomo la decisión de subrogar el servicio manifestó que podrían perder su

trabajo carretoneros y pepenadores con la privatización de la basura **“Te aseguro que unos se van a tener que buscar otro empleo porque es imposible que en la forma que se piensa hacer se ocupe a toda esa gente”** (Lunes 14 de Julio del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/07/14/cd5.php>).

Por su parte, uno de los actores promotores del proyecto el regidor de la Coalición por el Bien de Todos (CXBT)² Juan José Gutiérrez Guillen señalaba que **“La empresa que tome concesión deberá ser solvente para no dejar a medias nada. Urge nuevo relleno sanitario, Peñasco ya está lleno.”** (Política y sociedad Sábado 19 de Julio del 2008, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/07/19/pol6.php>). Este regidor del frente Cívico Potosino aglomerado en la Coalición por el Bien de Todos (CXBT), se refería a que si la empresa no era solvente económicamente esta “tiraría la toalla”. En el sentido de que el contrato que se tenía con Relleno Sanitario S. A. de C. V. estaba por terminar y que era urgente la necesidad de construir un nuevo relleno sanitario.

En este sentido el regidor Carlos Covarrubias Rendón, principal opositor al proyecto, señalaba que: **“Varios de quienes votaron no sabían exactamente lo que ocurriría con empleados. Todavía se puede revertir privatización de limpia.”** (Domingo 20 de Julio del 2008, Política y Sociedad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/07/20/pol3.php>).

Con relación al proceso de la licitación del contrato, el regidor Fernando Díaz de León manifestaba que había señales de preferencia con respecto a la parcialidad a favor de

² La Coalición por el Bien de Todos en la elección para el H. Ayuntamiento de San Luis Potosí en el año 2006 estuvo integrada por los partidos Convergencia, Partido del Trabajo (PT), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México.

VIGE. **“Parece que quieren dar preferencia a VIGUE a pesar del costo. El Ayuntamiento debe licitar próximo relleno sanitario pero no ha publicado convocatoria”**. (Política y sociedad, Martes 22 de Julio del 2008, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/07/22/pol2.php>). En este sentido, cabe señalar que en el país, existen múltiples empresas que se dedican a la gestión de los RSUNP, asimismo, la empresa Relleno Sanitario S. A. de C. V. que es filial de Red Recolector Vigue S. A. de C. V., ya habían trabajado conjuntamente para la remediación, y clausura del Tiradero de Peñasco al inicio de la administración municipal 2007-2009.

Mientras tanto el alcalde, principal promotor, señalaba del proyecto, que su partido volvería a ganar la Alcaldía capitalina, es decir, que el proceso de subrogación se dio dentro de un contexto político-electoral, lo que lo hacía susceptible de estar plagado de argumentos en contra para el desprestigio de la administración panista y que las manifestaciones de los recolectores estaban manejadas por la oposición. Pronosticando que el PAN volvería a ganar la alcaldía. **“la manifestación de recolectores tiene manejo político por grupos de oposición”**. (Miércoles 23 de Julio del 2008, Política y Sociedad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/07/23/pol12.php>). En este sentido los camioneros, carretoneros y pepenadores continuaban con su oposición a la medida, al exigir a las autoridades que legalizaran los títulos de concesión personalizados de cada uno de ellos, ya que existía incertidumbre al respecto. (Miércoles 23 de Julio del 2008, Política y Sociedad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/07/23/pol13.php>). Es necesario señalar que los títulos de concesión extendidos a los recolectores por cooperación voluntaria son una figura o concesión que se ha dado a lo largo de todas las administraciones a los recolectores en

forma individual. Dicha figura esta contemplada en las normas que rigen la gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí, en el Reglamento de Aseo Público Municipal.

Con respecto del temor que los trabajadores tenían por perder su empleo, la primer síndico de extracción panista María del Rocío Hernández Cruz, señalaba que: **“Queremos evitar problemas legales con los laudos laborales”** después de haber estudiado la posibilidad de despedir a 250 trabajadores (Viernes 25 de Julio del 2008, Política y Sociedad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/07/25/pol2.php>). Es necesario recalcar que la propuesta inicial era que los 250 trabajadores fueran absorbidos por la empresa que ganara la licitación. Al respecto continuaban las manifestaciones en contra de la participación privada en la gestión de los RSUNP al haber acudido un grupo de aproximadamente 500 carretoneros al Congreso del Estado, donde manifestaron su repudio por la propuesta del alcalde Jorge Lozano Armengol de privatizar el servicio de recolección de basura. Los manifestantes señalaron que **“1500 familias serían gravemente afectadas: La empresa va a cargar con todo”**. (Viernes 25 de Julio del 2008, Política y Sociedad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/07/25/pol8.php>). La resistencia en contra del proyecto no cesaba, ya que con fecha de 28 de julio los CC. Jesús Badillo y Alberto Ríos Castillo de la organización Servicios Integrales de Limpia A. C., quienes participan en la gestión de los RSUNP como recolectores por cooperación voluntaria, volvieron a entregar un oficio al congreso en el cual expusieron la posibilidad de otras supuestas alternativas de solución al problema de la basura. Sin embargo, en el mencionado oficio no se exponen esas alternativas. En este sentido, el diputado del PVEM Jorge Aurelio Álvarez Cruz opinaba que la privatización de la basura debería estar acorde a la legislación federal

puesto que: **“Ya que no se trata de nada más recoger la basura de tu casa y ya”** [(Sábado 2 de Agosto del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/08/02/cd1.php>) (ver tabla 1.12)].

Por su parte, el Regidor del PRI Fernando Díaz de León señalaba al respecto que **"La empresa Vigue no está cumpliendo con el contrato que firmó con el ayuntamiento"**. Lo anterior, con respecto del contrato para la remediación y construcción de la celda de emergencia en el Tiradero de Peñasco. (Domingo 3 de Agosto del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/08/03/cd1.php>). Ya que el contrato estaba casi por fenecer el día 18 de septiembre de 2008 y acorde a la opinión de este actor la empresa no estaba cumpliendo con el contrato. Asimismo, los Diputados del Congreso del Estado atendieron a recolectores de basura, de diferentes organizaciones, quienes acudieron a la sede del Poder Legislativo a exponer su inquietud de salir perjudicados en caso de que se aprobara la concesión de este servicio. Los legisladores Juan Pablo Escobar Martínez, Luis Manuel Calzada Macías, Raúl Paulín Rojas, del PAN, Jorge Aurelio Álvarez Cruz del PVEM y Jorge Alejandro Vera Noyola de Conciencia Popular, fueron los encargados de atender y escuchar a los recolectores de basura a quienes les dijeron que este tema sería analizado con toda responsabilidad al interior del Congreso del Estado. (Miércoles 6 de Agosto del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/08/06/cd3.php>) con relación a lo anterior, los diputados panistas no cumplieron su palabra ya que votaron el proyecto favorablemente. Mientras que los Diputados Jorge Aurelio Álvarez Cruz y Jorge Vera Noyola votaron la

Tabla. 1.12. Comportamiento discursivo de los actores gubernamentales de la LVIII legislatura del congreso del estado dentro del proceso de subrogación de los RSUNP.

Actor de la LVIII legislatura del Congreso del estado de San Luis Potosí.	Discurso a favor o en contra de la subrogación de los RSUNP	Coherencia del discurso a lo largo del Proceso de subrogación	Votación de la Novena Sesión Extraordinaria de Cabildo del día 20 de junio del año 2008, con respecto de la subrogación
Martha Lilia García Galarza (PAN)	No hizo ninguna declaración	Se desconoce su postura en el discurso.	Se abstuvo.
Juan Izaguirre Ostiguín (PANPVEM-PNA)	No hizo ninguna declaración	Se desconoce su postura en el discurso.	Se abstuvo.
Luis Manuel Calzada Macías (PAN-PNA)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Voto a favor.
Marcos Esparza Martínez (PRD-PT),	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Voto a favor.
Adrián Ibáñez Esquivel (PAN)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Voto a favor
Felipe de Jesús Almaguer Torres (PAN)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Voto a favor
Enrique Octavio Trejo Azuara (PAN)	No hizo ninguna declaración	Se desconoce su postura en el discurso.	Se abstuvo.
Vicente Toledo Álvarez (PAN)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Voto a favor
Raúl Paulín Rojas (PAN)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Voto a favor.
Hilario Vázquez Solano (PAN-PNA)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Voto a favor
Patricio Bravo Rivera (PAN-PVEM-PNA)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Voto a favor.
Ma. Del Socorro Herrera Orta (PAN)	No hizo ninguna declaración	Se desconoce su postura en el discurso.	Voto en contra.
Modesto Zumaya Salazar (PAN-PVEM)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Voto a favor.
Eugenio	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el	Voto a favor.

Márquez Fernández (PAN-PVEM)		discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	
Sabino Bautista Concepción (PRI-PASC)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Voto a favor.
Sonia Mendoza Díaz (PAN)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Voto a favor
Juan Pablo Escobar Martínez (PAN)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Voto a favor
Adolfo Micalco Méndez (PRI)	No hizo ninguna declaración	Se desconoce su postura en el discurso.	Voto en contra.
Victoria Amparo Labastida Aguirre (PRI)	No hizo ninguna declaración	Se desconoce su postura en el discurso.	Voto en contra.
José Luis Ramiro Galero (PRI)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	
Esther Angélica Martínez Cárdenas (PRI)	No hizo ninguna declaración	Se desconoce su postura en el discurso.	Voto en contra.
Ma. Guadalupe Castro Almanza (PRD)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Voto a favor de la subrogación
Ma. Guadalupe Almaguer Pardo (PRD)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	
Roberto Cervantes Barajas (PRD) quien fuera sustituido posteriormente por Efraín García Rosales (PRD)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Voto a favor de la subrogación
José Belmares Herrera (PT)	No hizo ninguna declaración.	Se desconoce su postura en el discurso, pero de entrada aprobó la subrogación.	Voto a favor de la subrogación.
Jorge Aurelio Álvarez Cruz (PVEM)	Manifestó que la subrogación era improcedente por estar plagada de irregularidades.	Su discurso es coherente con sus acciones	Voto en contra.
Jorge Alejandro Vera Noyola (PCP).	Manifestó que la subrogación era un negocio muy lucrativo para Jorge Lozano Armengol y su grupo de seguidores.	Su discurso es coherente con sus acciones.	Voto en contra.

Fuente: Elaboración propia.

iniciativa en contra. Es necesario destacar que el único diputado del cual se pudo obtener su testimonio al respecto fue de Jorge Alejandro Vera Noyola, quien manifestó que “el

sistema de gestión de RSUNP fue colapsad a propósito porque el presidente municipal Jorge Lozano Armengol lo veía como un negocio muy lucrativo”. Al respecto del tema el delegado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) Alfredo Sánchez Azua indicaba que no había un control suficiente que regulara el tratamiento y disposición final de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí y que esto ocurría por que el ayuntamiento no tenía suficiente vigilancia ambiental al respecto. Este actor señalaba que era muy común que se recibieran residuos peligrosos en el Tiradero de Peñasco por el descuido de las autoridades municipales, que muchas veces no tenían control total sobre el Tiradero de Peñasco. Sánchez Azua señalaba: **no tienen gente que se encargue de la vigilancia permanente para prohibir la entrada de ese tipo de residuos”** [...] **“Lo mas común suelen ser biológico-infecciosos, es decir, residuos hospitalarios, los residuos derivados de hidrocarburos: aceites usados, baterías en desuso; es lo más común que luego hemos encontrado en algunos basureros”** [...] **“El municipio tienen la obligación de hacer cumplir, de verificar que se cumpla la norma 083; toda la infraestructura, las medidas de seguridad y de prevención sobre los residuos sólidos urbanos que se deben de recibir en los rellenos sanitarios. Si se incumple la norma 083, el responsable es el municipio por que normativamente les toca esta obligación constitucional”** [...] **“Si hacemos un recuento de hace casi seis años que entro el actual gobierno del estado, la cantidad de rellenos sanitarios que había en aquel tiempo en el estado, en los cincuenta y ocho municipios, hace cinco años habría, sin exagerar cuatro rellenos sanitarios más el de la capital, el de Santa Rita y quizás uno o dos en el interior del estado. Hoy en día son una cantidad de municipios que si cuentan con rellenos sanitarios cumpliendo con la normal”**. [(Jueves 7 de Agosto del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/08/07/cd3.php>) (ver tabla

1.13). Por su parte, la Dirección de Ecología del Municipio de San Luis Potosí, señalaba que no había encontrado ningún tipo de residuo respecto de los que señalaba la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental (SEGAM) y La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) por lo que solicitaría una clasificación de los residuos peligrosos encontrados en el Tiradero de Peñasco a las instituciones correspondientes. (Domingo 10 de Agosto del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/08/10/cd1.php>). Esto ante los señalamientos por parte de la Procuraduría Federal de de Protección al Ambiente (PROFEPA) conjuntamente con la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental (SEGAM), con respecto a los señalamientos que estas dos entidades gubernamentales hacían con relación a que en el Tiradero de Peñasco se vertían cotidianamente residuos peligrosos, ya que el municipio de San Luis Potosí, no tenía la vigilancia y cuidado suficiente para evitarlo.

Tabla. 1.13. Comportamiento discursivo de los actores de otras instituciones de gobierno dentro del proceso de subrogación de los RSUNP.

Actores de Otras dependencias	Coherencia del discurso	Sanciones
Alfredo Sánchez Azua (PROFEPA), Rodolfo Treviño Aguilar Profepa	Al delegado de la SEGAM le correspondió emplazar al municipio por incumplimiento de la norma 083 y al delegado de la PROFEPA le correspondió llevar a cabo el proceso legal en contra del municipio de San Luis Potosí por las denuncias los residuos peligros en el Tiradero de Peñasco.	A estos actores les correspondió fincar las responsabilidades correspondientes al municipio de San Luis Potosí por el incumplimiento de la norma 083 y el manejo inadecuado de los residuos peligros en el confinamiento de Peñasco.

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, continuaban las medidas por parte de los recolectores por cooperación voluntaria apoyándose en un grupo donde participan varios académicos denominado, Colectivo Independiente de Reflexión y Acción Social (CIRYAS) expresando su

inconformidad al manifestarse en contra de la privatización de la basura ya que: **“Más de dos mil personas dedicadas al servicio de limpia se verá afectada”** (Domingo 17 de Agosto del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/08/17/cd5.php>). Pese a que regidores de oposición aseguraban que la privatización del servicio de recolección de basura era una situación prefabricada y para la cual se estaban creando condiciones favorables a la misma, como el abandono de camiones recolectores, al respecto los actores como el Lic. Carlos Covarrubias Rendón, quien era regidor por el PRD del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, Beatriz Benavente, quien también era regidora por el PVEM, y el Lic. Jorge Vera Noyola, quien era diputado por el partido Conciencia Popular; coincidían en que el sistema del servicio de recolección, traslado, manejo y disposición final de los RSUNP fue colapsado a propósito para justificar la subrogación del mismo, de lo cual, la única evidencia es el testimonio de estos actores. En este sentido, la Dirección de Ecología Municipal señalaba al respecto que los camiones eran muy viejos y su reparación tendría un costo aproximado de ocho mil pesos por vehículo. Carlos Covarrubias Rendón, aseguraba que resultaba poco creíble que la Dirección de Ecología no contara con los recursos para reparar los camiones, siendo que se habían pedido recientemente recursos para el programa de represupuestación para inyectarle al servicio y este no estaba en condiciones de poder echar a andar los camiones al servicio de limpia. **“Es algo a propósito, se ha abortado el servicio de limpia por parte del ayuntamiento para generar condiciones a la privatización”** (Viernes 22 de Agosto del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/08/22/cd2.php>). Asimismo, el 26 de agosto en sesión de la diputación permanente se turno a la Comisión de Desarrollo Territorial Sustentable un escrito signado por los CC. Tonatiuh Hernández Correa, Guillermo Luevano

Bustamante pertenecientes al colectivo CIRYAS, conjuntamente con Juan Alfredo Ramírez López, Agustína Oviedo Martínez, Ma. De Lourdes Alemán cadena, Noe Fair López García y Margarito Jasso Mendoza, también del CIRYAS, en el cual, rechazaban enérgicamente la propuesta del Ayuntamiento de San Luis Potosí. Por su parte, los trabajadores del servicio de recolección de basura pedían que se les respetara su trabajo, querían seguir siendo parte del Ayuntamiento y continuar gozando de las prestaciones (Viernes 29 de Agosto del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/08/29/cd2.php>). Con respecto a lo anterior los salarios de los trabajadores son muy variables dependiendo, del puesto y las prestaciones son diversas en este sentido, los trabajadores adscritos al municipio querían continuar con los beneficios de los días de asueto, vacaciones y servicio medico, entre otras.

Por otra parte y pese a que desde el inicio de la administración municipal la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental (SEGAM) había recomendado la clausura del Tiradero de Peñasco, evidentemente se había hecho caso omiso no sólo porque no existía otro lugar para destinar los desechos, sino porque no se habían llevado a cabo los estudios recomendados en la opinión técnica del Centro de Estudios, Asesoría y Servicios en Sistemas Ambientales de la UASLP. Al respecto, el titular de la Dirección de Ecología Jorge Aguilar González informaba que desde enero o febrero del 2007 la SEGAM había pedido al Ayuntamiento capitalino remediaran el área y se clausurara. Así, Jorge Aguilar González declaraba: **“Lo que estamos haciendo con ellos es un convenio de colaboración, saben que es imposible cerrar Peñasco, porque si no a dónde se va la basura de la ciudad”** (Domingo 7 de Septiembre del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/09/07/cd3.php>). No obstante, la opinión técnica

de las propuestas empresariales para la regularización, saneamiento, operación y clausura del sitio de disposición final de RSUNP en Peñasco, emitida por el Centro de Estudios, Asesoría y Servicios de Sistemas Ambientales (CEASSA) de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, misma que fuera solicitada por el regidor panista Carlos Gómez Coulón, quien emitió una serie de recomendaciones que hasta la fecha no habían sido realizadas, lo que igualmente había impedido que se clausurara el sitio. Pese a que en sesión de cabildo se había acordado verificar a la empresa contratada para que diera cabal cumplimiento a lo recomendado por la UASLP, esto había sido dejado de lado. (Domingo 7 de Septiembre del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/09/07/cd3.php>). Por su parte, José Juan Pérez Guillen, regidor de la Coalición por el Bien de Todos (CXBT) del ayuntamiento de la capital potosina, aseguró que existía incertidumbre con el nuevo relleno sanitario ya que en el contrato firmado por el alcalde Jorge Lozano con la empresa Vigue estipulaba que éste tendría una duración mínima de 18 meses cuando el proyecto contemplaba como máximo ese lapso de tiempo. Apuntó que el futuro era incierto respecto del tiempo en que podría funcionar el nuevo relleno sanitario ya que en el proyecto presentado por el Cabildo a la SEGAM, este había aceptado un tiempo máximo de 18 meses en los que podía conservar las características indispensables para su funcionamiento. El regidor José Juan Pérez Guillen, manifestaba que el alcalde Jorge Lozano, el secretario general, Francisco González Mendizábal y la segunda sindico Karla Salazar Orellana firmaron el contrato con la empresa Vigue y éste ya no paso por cabildo. Por lo que al revisar el contrato se encontraron con la sorpresa de que el relleno sanitario se podía trabajar como mínimo 18 meses y no hasta 18 meses como se había acordado. Dijo que en todo este tiempo tuvieron la idea de que la empresa sólo iba a trabajar 18 meses y después se clausuraría, pero no

sucedió así, porque en diferentes cláusulas se encontraron con este nuevo lineamiento. El regidor señaló que se creó una gran polémica de cuanto tiempo funcionaría responsablemente el relleno porque la SEGAM sólo autorizó 18 meses, aunque al parecer, dijo, de la Dirección de Ecología se mandó a la SEGAM una petición de extensión de permiso. Indicó que era importante saber la capacidad del relleno y cuanto tiempo se tenía para seguir recibiendo basura para que a partir de ello se hicieran modificaciones al contrato. Ratificó que las fuentes de empleo no serían afectadas por la nueva empresa del relleno sanitario y que no costaría nada el servicio a la sociedad. (Martes 9 de Septiembre del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/09/09/cd2.php>)

En la sesión ordinaria celebrada el día 15 de septiembre del 2008 se turno a las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente, Gobernación y Desarrollo Territorial Sustentable del Congreso del Estado el escrito firmado por los CC. Jesús Jaso Badillo y Alberto Ríos Castillo, en el cual manifestaban en un escrito la intención de exponer sus puntos de vista respecto de la subrogación del servicio de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los RSUNP. Asimismo, el día 15 de septiembre se autorizó cuatro meses y medio más la renovación del contrato a la empresa encargada de remediar y construir una celda en el Tiradero de Peñasco. La aprobación se llevó a cabo por mayoría de votos, absteniéndose la regidora Beatriz Benavente y votando en contra los regidores Carlos Covarrubias Rendón del PRD, Claudia Galina Zarate del PAN y Fernando Díaz de León del PRI. (Miércoles 17 de Septiembre del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/09/17/cd1.php>). Con respecto, a lo anterior regidores de oposición señalaron que **“Vigue no ha cumplido con ordenamiento del**

tiradero de Peñasco” y que la empresa no les ha permitido el acceso a las instalaciones para inspeccionar los avances”. “La empresa pretendió impedir con violencia la entrada para inspeccionar la zona” (Viernes 19 de Septiembre del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/09/19/cd2.php>).

Con relación a la situación laboral de los trabajadores pertenecientes a todas las organizaciones, era inminente, al menos en apariencia, el hecho de que los 800 pepenadores y los 480 camioneros y carretoneros de recolección de basura por cooperación voluntaria estaban en contra de la privatización de dicho servicio puesto que las autoridades municipales daban versiones falsas sobre el destino laboral de estos, es por ello que incluso se habían visto obligados a acudir al Congreso del Estado y plantear su desacuerdo logrando apoyo por parte de algunos diputados. (Viernes 26 de Septiembre del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/09/26/cd4.php>).

Pese a que dentro del Ayuntamiento Capitalino habían surgido opiniones encontradas respecto al estado del tiradero de Peñasco, los recolectores de basura independientes confirmaron que se encontraba colapsado y en condiciones que ponían en riesgo su bienestar y en general la salud de todos los potosinos, desde su percepción no había remediación alguna. (Lunes 29 de Septiembre del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/09/29/cd2.php>).

En una situación inédita, que habla al respecto de la polarización que existía en torno al asunto, los regidores priístas Ángel Castillo Torres y Fernando Díaz de León Pedroza, se enfrascaron en una discusión en medio de la sesión de cabildo, dado que mientras uno promovía un estudio contrario a la empresa que se ocupaba de la remediación

del tiradero municipal, el otro cuestionaba las condiciones bajo las que dicho estudio había sido realizado. Tras haber buscado Díaz de León Pedroza la aprobación del cabildo en cuanto a un estudio que dejaba de manifiesto las deficiencias con las que había venido operando la empresa Vigue, mismo del que se desconocía quién había aportado el recurso para llevarlo a cabo, Castillo Torres manifestó su desacuerdo, dadas las condiciones en las que la solicitud había sido manejada. Siendo que Díaz de León, únicamente había hecho entrega de dicho estudio al presidente municipal, dejando fuera a todos los demás que conformaban el cabildo. (Miércoles 15 de Octubre del 2008, Política y Sociedad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/10/15/pol1.php>). Con respecto al asunto del Tiradero de Peñasco, los regidores de oposición manifestaban que el tiradero de Santa Rita era una bomba social y ecológica por los gases que se estaban acumulando, y ya que desde su cierre el objetivo era la privatización de la basura. Al respecto el Regidor de la Coalición por el Bien de Todos (CXBT), José Juan Pérez Guillén, señaló: **El tiradero de Santa Rita es una bomba de tiempo tanto ecológicamente por todo el gas metano que tiene acumulado y una bomba de tiempo social, debido a que no se le ha metido mano desde hace casi dos años que se cerro, entonces se ha acumulado todo el gas y le puede crear un problema a la sociedad cercana**” (Martes 21 de Octubre del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/10/21/cd3.php>). Por separado el regidor perredista, Carlos Covarrubias Rendón, había manifestado que el proceso por el que se cerro Santa Rita fue artificial, porque el objetivo era colapsar el tiradero de peñasco para después poder privatizar el servicio de limpia. **“En Santa Rita lo que sucedió fue que el delegado de Pozos y los fraccionadores habían estado avanzando sobre la privatización del ejido de Villa de Pozos, que era un movimiento artificial para buscar**

el cierre del tiradero con el objetivo desde luego de que se creara un nuevo tiradero en otra zona que más les conviniera.” (Martes 21 de Octubre del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/10/21/cd3.php>). Carlos Covarrubias Rendón puntualizaba que esto se había realizado con la intención de poder realizar obras de carácter urbano en zonas cercanas al tiradero, y por eso les urgía el cierre porque les perjudicaba. **“El inicio de las acciones del cierre del tiradero tenían como objetivo colapsar mas adelante a Peñasco, es decir al momento que se dejaba de tirar basura en Santa Rita, Peñasco tuvo una sobre carga lo que implico que dos meses después que se cerrara, se cerro Peñasco en una acción encadenada que tenían como objetivo de fondo la privatización del servicio, y lo que estamos viendo van en el cuarto paso de lo que inicio con el cierre de Santa Rita el segundo el de Peñasco, el tercero la privatización del servicio y el ultimo colocar una compañía para la privatización”** (Martes 21 de Octubre del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/10/21/cd3.php>). Por su parte, el Ayuntamiento capitalino negaba que estuviera incumpliendo con la remediación del tiradero de Peñasco, aún cuando el estudio presentado por el regidor Fernando Díaz de León Pedroza demostraba que los trabajos no cumplían con la norma 083³ y tanto regidores que visitaron el lugar, como pepenadores aseguraban que el tiradero estaba colapsado. En este sentido Jorge Aguilar González, director de Ecología del municipio de San Luis Potosí, expresaba que al regidor le hacía falta información, misma que aseguró, que el tenía en su poder y

³ Establece las especificaciones protección ambiental en la selección del sitio, el diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólido urbanos y de manejo especial. **(D. O. F. 20-10-04).** <http://www.semarnat.gob.mx/leyesynormas/Normas%20Oficiales%20Mexicanas%20vigentes/NOM-083-SEMAR-03-20-OCT-04.pdf>

comprobaba que la remediación se estaba llevando a cabo de acuerdo a lo estipulado en el contrato con la empresa Vigue. Así mismo indicaba que le extrañaba que se estuviera promoviendo dicho estudio, en donde se sustentaba que la remediación no estaba siendo realizada bajo las normas ambientales establecidas, siendo una situación que se abundó en la comparecencia que rindiera dicha dirección. No obstante, Aguilar González se contradijo, ya que primero señaló le faltaba información al regidor priísta, y después manifestaba que si alguien le había pedido información y si alguien la tenía era Díaz de León Pedroza. De igual manera el director afirmaba que, el estudio realizado y la información resultante del mismo era totalmente errónea, por lo que expresaba que no entendía la postura del regidor, y argumentó que se contaba con la aprobación y revisión por parte de SEGAM, y PROFEPA, así mismo que se habían dado comentarios a favor por parte de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y SEMARNAT. Jorge Aguilar González señalaba: **“Yo me voy más por los comentarios que tienen validez, puesto que se dedican a esto, Vigue está cumpliendo completamente, ustedes pueden ver la diferencia de hoy a hace dos años”** (.Jueves 23 de Octubre del 2008, ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/10/23/cd1.php>). Por lo que reiteró que no solo el lo decía, sino que cualquier persona podría ver la diferencia, por lo que indicó que incluso las personas que laboraban ahí diariamente, pepenadores y sus líderes lo habían podido corroborar. Así mismo, indicó que se estaban mejorando las condiciones del lugar, por lo que cuando se hiciera el cierre final se regeneraría. En este sentido aseguró que ya tenían un plan alternativo, y se encontraba casi por firmado el terreno, mismo que decía se situaría al norte de la ciudad, cerca de Peñasco. **“Casi está listo el lugar, las bases de la licitación están ya en mi escritorio, sólo esperamos que el congreso autorice”**. (Jueves

23 de Octubre del 2008, ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/10/23/cd1.php>).

Por su parte, el oficial mayor del ayuntamiento capitalino, Jorge Palomar León, reconocía que podía haber despidos de personal del área de limpia con la privatización del servicio, aunque no precisó cuantos porque la empresa que resultara ganadora de la licitación tendría que contratar parte de los trabajadores. **“No habrá 250 personas despedidas, no se tendríamos que verlo con ellos -la empresa ganadora de la licitación- la cantidad de personas, pero exclusivamente es recolección no es ni barrido manual”**.

(Viernes 24 de Octubre del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/10/24/cd1.php>). Mientras tanto, el director de Ecología Jorge Aguilar González, aseguraba que se estaba por concretar un terreno para el nuevo relleno sanitario, la síndico municipal María del Rocío Hernández Cruz, lo desmentía al señalar que el jamás había presentado esa propuesta. Además, de que por el momento el municipio no contaba con el recurso para adquirir el predio. (Sábado 25 de Octubre del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/10/25/cd6.php>).

Por otra parte, los trabajadores municipales del área de servicio de recolección de basura, consideraban que el parque vehicular se había estado dejando caer para favorecer a la privatización del servicio, situación que se reflejaba en la forma deficiente en que se llevaba a cabo, Jorge Aguilar González director de Ecología, negaba la problemática y decía que se esperaba que en breve el Congreso del Estado daría respuesta. (Martes 28 de Octubre del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/10/28/cd1.php>).

La Comisión de Ecología y Medio Ambiente del Congreso del estado estableció en un dictamen emitido a partir de la reunión que sostuvieron sus integrantes el veintiocho de julio que la iniciativa del cabildo municipal de la ciudad en donde se pedía la privatización del servicio de basura era improcedente ante la ley por contar con una cantidad fuerte de irregularidades. Así lo daba a conocer el presidente de la comisión, Jorge Aurelio Álvarez Cruz, quien aseguraba que por una serie de irregularidades presentadas en el documento del municipio, la privatización era inviable. **“En la última sesión de la Comisión de Ecología, la parte técnica de la Comisión elaboró un proyecto de dictamen en donde se está negando la autorización para la privatización del servicio de recolección de basura en la capital, así tal cual, no es procedente”** (Miércoles 29 de Octubre del 2008, Política y Sociedad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/10/29/pol9.php>). Señalaba que desde un principio, la iniciativa estuvo mal planteada, por que por ejemplo, el municipio debió de haberse declarado como incompetente para poder solicitar que buscaran otras opciones. **“No tienen todas las caracterizaciones de investigaciones sobre los contenidos, controles, mecanismos de supervisión y demás para el manejo de la basura. Porque ellos están pidiendo que se concesiones la basura y la ley les obliga al municipio el que sé concesiones el servicio no lo exime de las obligaciones de control marcadas en la ley”**. (Miércoles 29 de Octubre del 2008, Política y Sociedad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/10/29/pol9.php>). Explicaba que incluso se tenían denuncias en contra de la empresa que realizaba la remediación del tiradero de Peñasco, Vigue, de que se le estaba permitiendo recoger la basura en algunas zonas de la ciudad, lo cual era un delito grave que podría acarrearle un proceso penal a la empresa y al mismo municipio. Añadía que también habían llegado denuncias a la comisión en contra

del director de Ecología del municipio, Jorge Aguilar González, quien de acuerdo a las denuncias les había dicho a varios grupos de carretoneros que la privatización ya había sido aprobada y que ya no había nada que hacer. **“Como comienza él a manejar nombres de manera pública, porque no es solo una persona a la que se lo ha dicho, entonces porque piden la solicitud de privatización mediante licitación si están haciendo asignación directa, que yo espero que sea solo una ocurrencia del director y no una postura formal del alcalde”**. (Miércoles 29 de Octubre del 2008, Política y Sociedad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/10/29/pol9.php>).

Mientras tanto, continuaba la politización del problema de la basura en el Congreso del Estado, así lo señalaba el diputado del Partido Verde Ecologista de México, Jorge Aurelio Álvarez Cruz presidente de la Comisión de Ecología y adelantaba que los panistas iban a apoyar el dictamen a cambio de votos. (Sábado 1 de Noviembre del 2008, Política y Sociedad La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/11/01/pol12.php>).

En este sentido, se dio un punto crítico del proceso de subrogación cuando una manifestación bloqueo parcialmente el periférico cerca del tiradero de Peñasco, terminando con un enfrentamiento de organizaciones de recolectores de basura en contra y a favor de la privatización del servicio, donde hubo seis lesionados, daños a los automóviles y hasta dos caballos que fueron ultimados a machetazos. El día 5 de noviembre de 2008 a las nueve de la mañana integrantes de las organizaciones Unión Recolectores Libres (URL), Unión de Recolectores de Basura Progresista (URBP), Comisión de Trabajadores de Mantenimiento y Limpieza (CTML), Frente Recolector Urbano de Carretoneros y un grupo de pepenadores bloquearon el periférico para protestar contra la subrogación del servicio. Pero llegó un

grupo de pepenadores de la Unión Independiente encabezado por Carmelo Martínez Reina quien lo comenzó a agredir. En el enfrentamiento utilizaron un machete con el que golpearon a uno de los protestantes en contra de la privatización del servicio en un ojo, lo tuvieron que trasladar a un hospital para que fuera atendido. El saldo fueron seis personas heridas, tres de cada bando y cuatro camionetas dañadas. El grupo de Carmelo Martínez mató a machetazos a dos caballos que eran de los inconformes con la privatización del servicio de limpia. Levi Damián Ramírez, uno de los quejosos por la privatización del servicio indicó que la manifestación era con el fin de que los diputados hicieran conciencia de todas las personas que saldrían perjudicadas con la pérdida de su trabajo si se llegaba a concesionar el servicio y dijo que los compañeros que los agredieron desconocían que saldrían perjudicados. **“Los compañeros que vinieron a agredir, el líder los manipula, les dice que sólo luchamos por nosotros, pero peleamos por todos también por ellos, porque la mayoría de la gente no tenemos estudio y ellos no entiende que todos saldremos perjudicados”** (Jueves 6 de Noviembre del 2008, Política y Sociedad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/11/01/pol12.php>). Agregó que no se valía que agredieran a las personas los bándalos que estaban con Carmelo Martínez, porque venían en una manifestación tranquila y ellos fueron los que comenzaron a hacer los desperfectos. En el lugar había aproximadamente 50 policías antimotines quienes trataban de controlar la situación, también había patrullas estatales y municipales. El diputado Jorge Aurelio Álvarez Cruz, quien estuvo presente en la manifestación de carretoneros y pepenadores en las inmediaciones de Peñasco, denunció que los policías municipales quienes estuvieron presentes para contener la protesta, en lugar de detenerla increparon a los grupos a que las agresiones subieran de tono. Indicó que él acompañó a los protestantes al tiradero para apoyarlos y al ser recibidos por otro grupo de trabajadores

del interior de Peñasco, él fue testigo de que las autoridades municipales no hicieron nada al respecto por detener el conflicto. **“Ante gran presencia de agentes de policía municipal yo me comuniqué con el alcalde, me comuniqué con el secretario del ayuntamiento y me entrevisté con el director de la policía municipal y las instrucciones que ellos me dijeron que tenían era que iban a entrar porque no podía estar ahí”** (Jueves 6 de Noviembre del 2008, Política y Sociedad, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/11/06/pol2.php>). Álvarez Cruz señaló que pudo presenciar como el otro grupo de choque eran personas armadas con objetos peligrosos como armas, palos e incluso herramientas las cuales fueron utilizadas para provocar la pelea. **“No se debió permitir por parte de la autoridad municipal el que se diera este enfrentamiento, ¿Para qué estaban ahí?, pareciera que fue para azuzar y también para participar a favor del otro grupo que estaba, ellos debieron haber protegido la integridad de todas las personas sin distinción de posición y no, se permitió, hubo un comportamiento tácito de parte de la policía que generó esta situación tan lamentable”** (Jueves 6 de Noviembre del 2008, Política y Sociedad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/11/06/pol2.php>). Tras la denuncia pública del legislador, el Secretario General del Ayuntamiento, Francisco González Mendizábal, se presentó a las instalaciones del Congreso quien tras sostener una reunión con el legislador se comprometió a dar una explicación en la Unidad Administrativa horas mas tarde. Ante un fuerte operativo de granaderos municipales, en donde ni a diputados y medios de comunicación dejaban entrar la noche del 5 de noviembre del año 2008 en la Unidad Administrativa Municipal a la reunión que luego llamaron privada y que solicitaron los legisladores locales a las autoridades del ayuntamiento de la Capital, sobre la privatización de la basura, llegándose al acuerdo que posteriormente se continuaría analizando la petición

del municipio. Severiano Hernández líder de pepenadores de Peñasco que por la mañana del día anterior había sido arteralmente agredido en la cara con un gato hidráulico cerrándole un ojo, por gente de la pepena que dirigía el líder de la organización de la Unión Independiente J. Carmen Martínez Reyna al que, señaló, protegía el alcalde y le daba muchas concesiones y regalos, dio a conocer la noche anterior que de privatizar este servicio perderían su empleo 500 personas que operaban camionetas y 200 carretoneros y sus respectivas familias. Lo que reporteros, ex funcionarios, profesionistas y los mismos pepenadores no se explicaban, era el hecho de que a los mismos legisladores y medios de comunicación los granaderos con sus escudos impedían el paso a la prensa y a los diputado. Antes de entrar a la reunión “privada” el agredido Severiano Hernández dijo **“así como estos policías impiden el paso a la Unidad Administrativa Municipal, debieron haber hecho su trabajo en la mañana en Peñasco en donde solamente fueron vedettes porque en lugar de intervenir para apaciguar la gresca, fueron modelos Cristian Dior y de ahí que fueron golpeados por gente de J. Carmen Martínez Reyna, y hoy si quieren demostrar su fuerza y poder.”** (Jueves 6 de noviembre, Política y Sociedad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/11/06/pol3.php>). Recordó que por la mañana habían estado en una manifestación pacífica en contra de la privatización de la basura, porque cientos de personas se iban a quedar sin trabajo y lo que quería el Ayuntamiento era mandarlos a robar lo que era una incongruencia entre lo que dicen y prometen, y lo que hacen, según este actor. **“Desgraciadamente”**, indicó, llegó la unión Independiente de Pepenadores que dirigía Carmelo Martínez Reyna, acompañado de malvivientes, con machetes, fierros, palos, piedras y hasta con el gato hidráulico con el que le pegaron y todo ello con la complicidad de la Dirección de Policía Municipal, que solamente eran observadores y no hicieron nada por que hubiera paz, y en lugar de ello, lo

aventaban contra la gente de Carmelo para que lo siguieran agrediendo. Lamento que el alcalde Jorge Lozano Armengol, protegiera y solapara a este tipo de delincuentes que en cada trienio solo buscaban su beneficio personal y lo peor que la autoridad correspondiente los cobijara y les diera todo lo que le pedían. Por la mañana del día 5 de noviembre, los diputados Jorge Aurelio Álvarez Cruz, Patricio Bravo Rivera, Vicente Toledo Álvarez, Adrián Ibáñez Esquivel y Efraín García Rosales habían atendido a un grupo de recolectores de basura que acudió al Congreso del Estado en demanda de que no se *privatizara* este servicio porque de aprobarse la iniciativa del ayuntamiento de San Luis Potosí perderían sus fuentes de trabajo. Los diputados aclararon a los inconformes que la iniciativa del ayuntamiento no hablaba de una *privatización* sino de una *concesión* de la recolección de la basura y les informaron que al interior del Poder Legislativo todavía no se definía una postura al respecto. Los recolectores de basura aseguraron a los legisladores que si se privatizaba este servicio perderían sus fuentes de trabajo las personas que operaban 500 camionetas y 200 carretas más sus familias. (Jueves 6 de Noviembre del 2008, Política y Sociedad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/11/06/pol2.php>).

En sesión extraordinaria celebrada el 6 de noviembre se turno la iniciativa con el proyecto de decreto que proponía autorizar al ayuntamiento de San Luis Potosí Concesionar y / o contratar parcialmente, hasta por quince años los servicios públicos de recolección de basura. Mientras tanto, Continuaban las reuniones entre recolectores de basura inconformes y legisladores, Esto después de que Lozano Armengol no les hiciera caso a los manifestantes. Integrantes de la Coordinadora Ciudadana proponían crear un relleno sanitario metropolitano entre lo municipios del centro del estado con el que se

podrían solucionar los problemas de donde acopiar la basura y que los desechos se podrían separar para poder venderlos. La agrupación ciudadana tuvo una mesa de diálogo donde expusieron la necesidad de comenzar a difundir la idea de contar con un relleno sanitario metropolitano, el cual se compartiría por los municipios de Villa de Reyes, Villa de Zaragoza, Mexquitic, San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez y Cerro de San Pedro. El secretario de la Coordinadora Ciudadana, Mauricio Gómez Aranda, aseveraba que era necesario que las autoridades comenzaran a pensar en implementar servicios metropolitanos como el transporte, el uso de suelo, porque en el caso de la basura cada quien estaba pensando como hacer su relleno sanitario. Gómez Aranda argumentó: **“El caso de la basura el manejo de residuos sólidos municipales cada quien esta peleando como va a ser su hoyito para la basura, cuando podemos empezar a imaginar una solución conjunta con esta urbanización mediante un relleno sanitario metropolitano, que además puede ser un espacio para generar ingresos aprovechando los subproductos y transformaciones de los residuos sólidos”**, (Miércoles 12 de Noviembre del 2008, Ciudad, La Jornada San Luis, <http://www.lajornadasanluis.com.mx/2008/11/12/cd1.php>).

Así los medios de comunicación impresos se convirtieron en un instrumento mediante, el cual los actores involucrados manifestaron sus puntos de vista e ideas con respecto de la participación privada en la gestión de los RSUNP con la finalidad de legitimar la acción de gobierno local de subrogar el servicio de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los RSUNP. Encontrándose así, discursos a favor como en contra por parte de los actores. Iniciándose así una serie de declaraciones tanto a favor como en contra de la decisión tomada por parte del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Potosí, en el sentido de la participación privada en la gestión de los RSUNP. Así, entre

el 20 de junio del año 2008 y hasta el día 6 de marzo del 2009, día en que se firmara el contrato entre la empresa Red Recolector S. A. de C. V. y el H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, surgieron una serie de declaraciones tanto en contra como a favor de dicha acción. Inmediatamente después de que se dio a conocer al público en general, el asunto pasó a formar parte de la agenda de los medios espontáneamente.

3.8. La ratificación

La decisión a pesar de todos los conflictos y opiniones vertidas fue ratificada por el congreso del estado. La decisión fue apoyada tanto por priistas como por panistas y hubo divisiones en la bancada panista y priista. Así, el día 2 del mes de diciembre del año 2008 con la mayoría de panistas y el voto de algunos diputados de otras fracciones, se autorizó en sesión ordinaria en el Congreso del Estado la aprobación para la subrogación de la basura. Aunque en el recinto se encontraban tanto trabajadores sindicalizados de limpia como carretoneros y pepenadores independientes, poco importó su visita pues con una votación de dieciséis a siete votos se autorizó el dictamen. Durante la votación hubo tres abstenciones todas de panistas: Juan Ostiguín Izaguirre, Marta Lilia García Galarza y Enrique Trejo Azuara. La votación en contra la realizaron los diputados del PRI: Esther Angélica Martínez Cárdenas, Adolfo Micalco Méndez, Victoria Amparo Labastida Aguirre, del PVEM: Jorge Aurelio Álvarez Cruz, de Conciencia Popular: Jorge Alejandro Vera Noyola, del PRD: Guadalupe Almanza Pardo y del PAN: Socorro Herrera Orta. Así, dicha petición de la concesión del servicio fue autorizada por parte del Congreso del estado dando parte a que, la administración municipal comenzara el proceso de subrogación del servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP a la iniciativa privada. Iniciándose así, un proceso de acciones del gobierno local en el diseño del andamiaje

administrativo que permitiera la subrogación a la iniciativa privada. Esta decisión concluyó con la concesión del servicio a una empresa de la iniciativa privada, cuya denominación es Red Ambiental conjuntamente con Relleno Sanitario S. A. de C. V., dicha empresa tendrá a su cargo la concesión del servicio por 15 años posteriores a la firma del contrato. Esta situación necesariamente, implica nuevas posibilidades y problemáticas a enfrentar por parte del gobierno local, por un lado la disponibilidad de recursos necesarios para financiar o mejor dicho para pagar el servicio a esta empresa privada. Segundo, la secuela de problemáticas que enfrentaría el Ayuntamiento capitalino por la situación laboral de los empleados del departamento de aseo y limpia del municipio capitalino, y los aspectos relacionados con los pepenadores y recolectores de basura por cooperación voluntaria. Esta nueva perspectiva del servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP a manos de la iniciativa privada, es una alternativa que el gobierno local encontró viable en la prestación de un servicio público a través de la concesión del servicio. A pesar de la oposición de diversos actores gubernamentales y sociales la decisión de subrogar el servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final, de los RSUNP, primero fue avalada en el seno del Cabildo Municipal, para posteriormente ser ratificada y autorizada por el Congreso del Estado de San Luis Potosí a pesar de la oposición de diversos actores. La acción del gobierno local no pudo ser legitimada, es decir que fuera aceptada ampliamente por los actores sociales y gubernamentales, sino mas bien fue impuesta al viejo estilo de cooptación de algunos decisores gubernamentales y a través de triquiñuelas legales, incluso en algunas ocasiones por encima de la normatividad tal como lo señalo el entonces diputado Jorge Vera Noyola, en el sentido de que se violentaron los procesos para subir una iniciativa al pleno cuando la iniciativa fue rechazada por las comisiones de

Ecología y Desarrollo Territorial Sustentable y con el único dictamen aprobatorio de la comisión de Gobernación la iniciativa fue subida al pleno y autorizada.

3.9. Conclusiones del estudio de caso

A manera de conclusión de este capítulo del estudio de caso se puede señalar que La gerencia pública como marco explicativo del proceso de gestión de los RSUNP a través de la participación de la iniciativa privada nos ofrece una amplia perspectiva de lo que en realidad fue la búsqueda de la legitimidad del gobierno en el sentido de que la ciudadanía aceptara, tuviera confianza y credibilidad en la acción del gobierno local con relación a que la gerencia pública es una nueva propuesta administrativa gubernamental, que tiene como objetivo el mejoramiento de la capacidad de gobierno, para lograr un incremento en la gobernabilidad y contar con condiciones de mejora continua en los procesos administrativos para resolver de manera eficiente y expedita los problemas que presenta la sociedad. Así, la tesis de que la decisión que tomó el H. Ayuntamiento de San Luis Potosí 2007-2009, de subrogar el servicio de recolección, traslado, manejo y disposición final de los RSUNP, fue una medida de racionalidad económica. Es aceptable en el sentido de que la gerencia pública municipal busca darle mayor eficiencia, eficacia y legitimidad a la gestión pública municipal a través de esquemas de privatización o estructuras público-privadas para modernizar un servicio público y que el problema de la gerencia público-privada es encontrar un equilibrio, entre eficiencia, eficacia y legitimidad. No obstante, la legitimidad no se pudo lograr al no existir las condiciones contextuales apropiadas para la implementación de esquemas público-privados, en la gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí, que fueran ampliamente aceptados por los actores involucrados en el asunto. Por el contrario la decisión de subrogar el servicio generó

conflictos sociales manifiestos en los enfrentamientos violentos entre las organizaciones que participan en la gestión de los RSUNP. De la triangulación de la evidencia encontrada del caso de estudio se pueden desprender las siguientes conclusiones: 1) que el municipio si tenia la capacidad financiera para modernizar el servicio; 2) que el municipio nunca ha prestado al 100% la oferta del servicio, es decir, como existe un segmento de la población desatendido los recolectores por cooperación voluntaria han participado en la gestión de los RSUNP, acaparando alrededor del 30% de la demanda del servicio; 3) que la legitimidad de la acción del gobierno no se dio porque la decisión fue impuesta valiéndose de instrumentos legales y de cooptación de actores, y que nunca fue aceptada por la mayoría de los actores decisores; 4) que la acción del gobierno local mas allá de ser un instrumento de modernización de la nueva gerencia publica fue una idea vaga de subrogar el servicio atendiendo a diversos tipos de intereses económicos, y políticos de los actores individuales.

Conclusiones

La participación de la iniciativa privada en la gestión de los RSUNP es una forma más de gestionarlos y forma parte de las herramientas de la gerencia pública municipal como marco de análisis que permite la modernización de los servicios públicos a través del equilibrio de las premisas de eficiencia, eficacia y legitimidad. Desde que inicio la Administración de de Jorge Lozano Armengol comenzaron las acciones para buscar la legitimidad de la participación de la iniciativa privada en la gestión de los RSUNP. Asimismo, el caso de la subrogación, forma parte de un conjunto de acciones que integraban parte del proyecto de gobierno de Jorge Lozano Armengol. Entre estos proyectos se incluye a Aguas del Poniente S. A. de C. V., y los parquímetros. El proceso comenzó cuando en el año 2007 las empresas, Red Recolector S. A. de C. V. y Vigue Relleno Sanitario S. A. de C. V. fueron contratadas para remediar, abrir una celda y clausurar definitivamente el Tiradero de Peñasco. Uno de los sucesos que sirvieron como punto de partida para esta acción del gobierno local fue el cierre del Relleno Sanitario de Santa Rita en el año 2006, que de acuerdo a las autoridades locales se debió a las presiones sociales para el cierre del mismo. A partir del inicio de la administración de Jorge Lozano Armengol comenzaron las acciones para legitimar la participación de la iniciativa privada en el sistema del servicio de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí, esto de acuerdo a las declaraciones de los actores clave que se opusieron al proyecto, obedeciendo únicamente a los intereses personales de los actores a favor, principalmente de Jorge Lozano Armengol que veía el proyecto como un negocio que le reeditaría ganancias millonarias. Sin embargo, esta acción fue el motivo de múltiples discordias entre quienes estaban a favor como en contra.

Quienes se opusieron al proyecto, manifestaron que se oponían porque temían perder sus fuentes de empleo y/o ver disminuidos sus ingresos, o por cuestiones ideológicas de la forma de gestionar los RSUNP, e incluso como parte del contexto político y la disciplina de partido. Por lo tanto, señalaban que el sistema de gestión de los RSUNP fue colapsado a propósito para justificar la acción del gobierno local. Así en estos términos, la subrogación del servicio de recolección traslado y disposición final de Los RSUNP, fue una acción del gobierno local que lesione los intereses de los camioneros, carretoneros y pepenadores que obtienen una ganancia económica al participar en la gestión de los RSUNP.

Así las preguntas planteadas de investigación ¿Quiénes tomaron la decisión? ¿Qué decisión tomaron? ¿Dónde se tomó la decisión? ¿Cómo se tomó la decisión? ¿Porque los actores tomaron la decisión de subrogar el servicio de recolección de basura? ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de la subrogación del servicio de recolección de basura? ¿Cómo se legitimo la decisión? y ¿Cuál fue el resultado de dicha acción? Se responde de la siguiente manera: La decisión de subrogar el servicio la tomaron los actores miembros del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí 2007-2009 y dicha acción del gobierno local fue ratificada por los diputados del Congreso de San Luis Potosí en la LVII legislatura. La decisión que se tomó fue la de subrogar el servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP a la iniciativa privada. La decisión de subrogar el servicio se tomó en la sede del Cabildo del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí y fue ratificada en la sede del poder legislativo del estado de San Luis Potosí. Los actores que propusieron la subrogación del servicio lo hicieron atendiendo a argumentos meramente racionalistas de reducir costos y argumentando la incapacidad del municipio para modernizar el sistema de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP, ya que argumentaban no

tener los recursos necesarios para hacerlo. Sin embargo quedo demostrado que el municipio si tenía la capacidad financiera para realizar las inversiones necesarias que permitieran modernizar el servicio. El proceso de subrogación del servicio se llevo a cabo a través de la coalición e interacción de diversos actores que estaban a favor del proyecto habiendo actores gubernamentales, actores privados, actores de las organizaciones sociales que participan dentro del proceso de gestión de los RSUNP, actores sociales y políticos, quienes a través de un conjunto de interacciones y coaliciones lograron la participación privada en la gestión de los RSUNP. La legitimidad de la acción, finalmente no se logra, puesto que algunos actores gubernamentales, actores de las organizaciones que participan en el proceso de gestión, actores sociales y políticos no aceptaron la decisión. Al no existir un amplio consenso entre los actores involucrados en la gestión de los RSUNP y los actores decisores del Congreso del Estado de San Luis Potosí, y del propio Ayuntamiento de San Luis, con respecto a la acción del gobierno local de subrogar el servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP, la acción del gobierno local no alcanzo la legitimidad deseada. Pese a que si fue una acción legal, por haberse apegado a las leyes y normas vigentes en la materia. Finalmente el resultado de dicha acción del gobierno local trascendió en que las empresas Red Ambiental, que es una Subsidiaria de Red Recolector S. A. de C. V., conjuntamente con Vigue Relleno Sanitario, se hicieran cargo de la gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí por 15 años a partir de la firma del contrato el día 6 de marzo de 2009.

En el municipio de San Luis Potosí, al existir una relación directa entre la población y la generación de RSUNP, el incremento poblacional propicia el incremento de los RSUNP. Por lo tanto, se incrementan las problemáticas de gestión de los RSUNP, y por

ende la demanda de recursos económicos para la gestión de los mismos. A mayor población, mayor cantidad de RSUNP, y por lo tanto mas demanda de recursos para su gestión. Asimismo, el proceso de separación selectiva de la basura implica que los pepenadores, camioneros y recolectores realicen una función primordial en el proceso de la gestión de los RSUNP, al disminuir la cantidad de RSUNP mediante el proceso de la reutilización y reciclaje de una gran diversidad de productos como prendas de vestir, muebles, electrodomésticos, alimentos, maderas, plásticos, cartón, papel, vidrio, aluminio, fierro, cobre, zinc, envases de poliuretano, etc. Esto sin embargo, dentro de una economía informal que representa múltiples evasiones al fisco, a pesar de que los derechos municipales por tal acción son pagados.

La justificación de los actores promotores del proyecto para la subrogación del servicio descansa en elementos meramente económicos, al buscar una alternativa mas barata de gestión de los RSUNP a través de la iniciativa privada. No obstante, tal situación o colapso del sistema de gestión de los RSUNP no existía de acuerdo a lo señalado por los actores opositores al proyecto, ya que el municipio si contaba con los recursos económicos para crear la infraestructura necesaria de gestión de los RSUNP, dado que se destinaron inversiones que superaban 2 a 1 el monto de inversión necesario para modernizar el sistema de gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí. Esto es la construcción de puentes que requerían la inversión de 300 millones de pesos que hubieran sido suficientes para modernizar el sistema de gestión de los RSUNP. Sin embargo, este proyecto formaba parte de un conjunto de acciones del proyecto integral de gobierno de Jorge Lozano Armengol, para atender a intereses personales del grupo de actores a favor del proyecto de gobierno de Jorge Lozano, entre ellos actores de gobierno, privado y social. Sin embargo,

la hipótesis de la racionalidad económica, de la cual parte esta investigación, es aceptada al encontrar que efectivamente en términos racionales el costo por tonelada recolectada es menor a manos de la iniciativa privada en términos de maximizar el beneficio de los recursos económicos. No obstante, en términos de la implantación de un modelo ortodoxo de la gerencia pública bajo las directrices de eficiencia, eficacia y legitimidad que tengan un equilibrio entre si para modernizar el servicio, la legitimidad nunca se logró, la acción del gobierno local se quedo muy lejos de lograr este equilibrio, puesto que ni siquiera logro ser una acción legitima al no lograr la aceptación y consenso entre todos los actores inmiscuidos en el asunto. Por el contrario, en su momento genero discordia y conflictos sociales que no forman precisamente parte de un proceso de legitimidad de la decisión de subrogar el servicio.

La evidencia encontrada de las entrevistas a los actores clave, las declaraciones del periódico, y los documentos oficiales, es que a través del discurso persuasivo de los actores se observa una tendencia a convencer la ciudadanía, a los diputados y detractores del proyecto con respecto a cual es la mejor forma de gestionar los RSUNP, ya sea a través del municipio mismo o mediante la participación de una organización privada; y que la subrogación era la mejor alternativa de gestión de los RSUNP en el municipio de San Luis Potosí. Así, los actores a favor de la iniciativa manifestaban que esta era la mejor opción, mientras que los actores en contra aseguraban que la privatización del servicio de recolección de basura era una situación prefabricada y para la cual se estaban creando condiciones favorables a la misma. Con relación a esto actores como el Lic. Carlos Covarrubias Rendón, quien era regidor por el PRD del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, Beatriz Eugenia Benavente Rodríguez, quien también era regidora por el PVEM, y

el Lic. Jorge Alejandro Vera Noyola, quien era diputado por el Partido Conciencia popular coincidían en que el sistema del servicio de recolección, traslado, manejo y disposición final de los RSUNP fue colapsado a propósito para justificar la subrogación del mismo. Con relación a lo anterior, es necesario señalar que con la evidencia encontrada, es posible establecer que las inversiones necesarias para la modernización del servicio, pudieron ser realizadas por el propio municipio ya que se destinaron recursos en montos de inversión de 2 a 1 con respecto del monto necesario para modernizar el servicio, en otras obras.

Las respuestas del porque se dio la subrogación en el sentido de racionalidad económica, con la intención de reducir los costos, se explica porque a través de la subrogación del servicio, se reducían los costos de gestión de RSUNP por tonelada. En este sentido, el argumento que tomaron en cuenta los actores decisores fue el hecho de que para la administración municipal le resultaba mas barato subrogar el servicio en términos de gestión de RSUNP que ascendía a 546.42 pesos por tonelada de RSUNP de acuerdo a los cálculos realizados por la Tesorería Municipal (ver anexo 4). Mientras, que a través de la subrogación le representaría al municipio de San Luis Potosí una tarifa de 382.82 pesos por tonelada de RSUNP. La racionalidad en este sentido era reducir costos. Por lo tanto, la hipótesis de que el H. Ayuntamiento 2002-2009 actuó bajo una medida de racionalidad económica, en el sentido de reducir costos, es una hipótesis aceptable. En este sentido y bajo el argumento de reducir costos, modernizar el servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP, y dada la supuesta incapacidad del municipio para seguir prestando el servicio por si mismo al no tener los recursos necesarios para modernizar el sistema de gestión de los RSUNP, fue como el H. Ayuntamiento 2007-2009 decidió subrogar el servicio. Es decir, el argumento central para la subrogación, era que

para que el municipio pudiera continuar con la gestión de los RSUNP por si mismo, se requería de una inversión total de \$122, 801,420.00 (ciento veintidós millones ochocientos un mil cuatrocientos veinte pesos 00/100 M. N., ver anexo 3). De acuerdo al testimonio del entonces Diputado Jorge Alejandro Vera Noyola esta cifra bien podía haber sido erogada por el municipio para modernizar y subsanar las deficiencias de la infraestructura municipal del servicio puesto que la construcción del puente de Av. Chapultepec Esq. Con el Boulevard Antonio Rocha Cordero representó una inversión sobre esta cifra de un poco mas de 2 a 1, es decir de alrededor de los 300 millones de pesos. Es decir, que el municipio si podía realizar las inversiones necesarias para modernizar el servicio.

La hipótesis que se desprende de la gerencia pública municipal es que para que se modernicen los servicios públicos municipales debe existir un equilibrio entre, eficiencia, eficacia y legitimidad, aquí estas premisas escapan totalmente, porque no se dio la legitimidad buscada de la acción del gobierno mas bien fue la imposición de la acción. Es decir, que la gerencia pública busca un equilibrio entre eficacia, legitimidad y eficiencia en el ámbito de la acción pública, para ello busca alternativas de gestión que incluyen la participación de la iniciativa privada en los servicios públicos. La hipótesis de que la decisión que tomo el H. Ayuntamiento de San Luis Potosí 2007-2009, de subrogar el servicio de recolección, traslado manejo y disposición final de los RSUNP, fue una medida de racionalidad económica es aceptable. No obstante, la gerencia pública no es privatizar por privatizar sino generar nuevas estructuras de coparticipación ciudadana y buscar nuevas formas de organización más eficientes, eficaces y legítimas. En este caso de estudio no se observa un modelo de gerencia pública o nueva gerencia pública que incluya estas premisas, sino una idea de privatizar, pero sin una clara idea de los costos políticos y

sociales. Se llegó a la violencia y al final del asunto, la decisión no fue legítima sino una imposición de una mayoría parcial de los actores decisores que estaban del lado del presidente municipal. La enseñanza que nos deja este caso de estudio es que no se debe cambiar la estafeta del servicio desde lo público a lo privado arbitrariamente, sino que antes se deben establecer las condiciones tanto políticas como sociales para hacer el cambio exitoso. La legitimidad nunca se logro en este caso, pues la acción del gobierno local no fue aceptada por una amplia mayoría de los actores gubernamentales como sociales inmiscuidos en el caso. Por el contrario, genero problemas sociales ya que se usaron las viejas prácticas de cooptación que están en contra de la legitimidad. En este sentido el gobierno local fracaso en su intento de darle legitimidad a la acción de subrogar el servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP al no existir las condiciones, políticas y sociales que permitieran el éxito deseado de la legitimidad como un mecanismo de participación en la toma de decisiones del gobierno local y la ratificación y aceptación de las mismas decisiones por los actores inmiscuidos en el asunto conjuntamente con la ciudadanía, donde en todo el proceso no se percibió la participación ciudadana, salvo algunas organizaciones sociales, pero que en su conjunto no son representativas de toda la sociedad. Por lo tanto la búsqueda de esquemas de gobernabilidad que buscan la participación de los diversos actores gubernamentales, privados, sociales y políticos, no se pudo dar en este caso y la búsqueda de la legitimidad de las acciones de gobierno en las cuales participara la sociedad aceptando la decisión de subrogar el servicio nunca, se dio. A pesar de que la prestación del servicio de recolección transporte, manejo y disposición final de los RSUNP es un servicio publico que corresponde a los municipios ,debe existir el consenso de todos los actores inmiscuidos en el asunto para que exista legitimidad de la acción del gobierno local y una serie de interacciones que permiten

generar esquemas de cogobierno entre los actores gubernamentales, privados, sociales y políticos mediante la negociación y coordinación de los actores que participan en las decisiones del gobierno local, transformándose a si en acciones que sean aceptadas y consensuadas por los diversos actores entre si, encontrando así la legitimidad de las acciones del gobierno local. Ya que la legitimidad no se puede dar cuando no existen las condiciones políticas y sociales, y mucho menos cuando la legitimidad no se busca para tener la aceptación y consenso de la mayoría, sino para justificar una acción del gobierno, que no goza de la aceptación, credibilidad y confianza. En resumen la acción del gobierno local no obtuvo la legitimidad deseada por el contrario genero mas conflictos y controversias entre los actores inmiscuidos en el asunto, que propiciaron la deconstrucción de la legitimidad a pesar de que dicha acción del gobierno local era una acción legal, pero dentro de un contexto político y social no propicio para la legitimidad de las acciones del gobierno local. Así los actores promotores del proyecto recurrieron a la búsqueda de la legitimidad para justificar la propia acción del gobierno local al no existir otros elementos que la justificaran la propia acción de subrogar el servicio de recolección, transporte, manejo y disposición final de los RSUNP.

La investigación ofrece una perspectiva exploratoria, descriptiva y explicativa del fenómeno de la participación privada en los modelos de gestión de los RSUNP a través del estudio de caso de la gestión de los RSUNP por un ente privado en el municipio de San Luis Potosí que sienta las bases necesarias para retomar el asunto de la gestión de los RSUNP con un enfoque explicativo y/o causalístico y poder establecer generalidades al respecto. Así, se sientan las bases necesarias para posteriores investigaciones al respecto de

la participación de la iniciativa privada en la gestión de los RSUNP, y/o los servicios públicos en el municipio de San Luis Potosí.

Bibliografía:

Arellano David, Cabrero Enrique, del Castillo Arturo (2000). Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. CIDE-PORRUA. México, D. F.

Arriaga Becerra Raúl Enrique, Litchinger Waisman Víctor, Bolaños-Cacho Ruíz Jorge A., Aguilar Esteves Juan Manuel. (2001). Guía para la gestión integral de los residuos sólidos municipales. SEMARNAT. México.

Assaad Ragui and Buj Lili. (1995). La transformación del sistema de recolección de basura de El Cairo. Revista Mexicana de Sociología. Orden jurídico y espacio urbano. Enero - marzo, Vol. 57, No. 1, pp. 167-182. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Aguilar Villanueva Luis F. (2006). Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica. México, D. F.

Bernache Pérez Gerardo; Bazdrech Parada Miguel, Cuellar Garza José Luis, Moreno Parada Francisco, (1998). Basura y Metrópoli: Gestión social y pública de los residuos sólidos municipales en la zona metropolitana de Guadalajara. Primera edición. México: Universidad de Guadalajara.

Bernache Pérez Gerardo (2006). Cuando la Basura nos Alcance: El Impacto de la Degradación Ambiental. Primera Edición. CIESAS. México, D. F.

Bertalanffy Ludwing Von (1976). Teoría General de los Sistemas, Fondo de Cultura Económica. México, D. F.

Bozeman Barry (1998). La Gestión Pública: Su situación actual. Primera edición en español. FCE, México, D. F.

Breiger L. Ronald (1974). The Duality of Persons and Groups. Social Forces, Vol. 53, No. 2, Special Issue (Dec., 1974), pp. 181-190. University of North Carolina Press.

Bolaños-Cacho Ruíz Jorge A. (1999). Minimización y manejo ambiental de los residuos sólidos. SEMARNAT. México, D. F.

Camarena L. Margarita, Castillo B. Héctor, Ziccardi Alicia, Basura y Organización Social: El Caso De Una Sociedad Cooperativa De Pепенadores en Cd. Juárez, Chihuahua, México: Instituto de investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Cabrero Mendoza Enrique (2003). Documento de Trabajo. Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales. División de Administración Pública. México, CIDE.

Cabrero Mendoza Enrique, con la colaboración de: García del Castillo Rodolfo y Gutiérrez Mendoza Martha (1995). LA NUEVA GESTION MUNICIPAL EN MEXICO. ANALISIS DE EXPERIENCIAS INNOVADORAS EN GOBIERNOS LOCALES. México: CIDE.

Cabrero Mendoza Enrique, **Nava** Campos Gabriela (1999). Gerencia Pública Municipal: Conceptos Básicos y Estudios de Caso. Primera Edición. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México, D. F

Castillo Berthier Héctor F. (1990). La Sociedad de la Basura: Caciquismo en La Ciudad de México, Cuaderno de investigación social núm. 9. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Caldera Alex Ricardo (2006). Agua, Participación Privada y Gobernabilidad en Aguascalientes en David Barkin (coord.) (2006). El Agua Urbana en México: Retos Debates y Bienestar, Universidad de Guadalajara/ANEAS, Guadalajara, México.

Carabias Lillo Julia, Secretaria de Medio ambiente Recursos Naturales y Pesca, Gabriel Cuarri de la Torre, Presidente del Instituto Nacional de Ecología, Antonio Azuela de la Cueva Procurador Federal de Protección al ambiente, Jorge Sánchez Gómez Director General de Residuos Materiales y Riesgo (1996). Programa para la Minimización y Manejo Integral de Residuos Industriales Peligrosos en México 1996 – 2000. Primera edición. México: La edición estuvo a cargo del Instituto Nacional de Ecología.

Crozier Michel y **Friedberg** Erhard (1990). El actor y el sistema. Alianza Editorial Mexicana. México, D. F.

Checkland Peter (1993). Pensamiento de sistemas, practica de sistemas. Grupo Noriega Editores. México.

García Rolando (2006). *Sistemas Complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Editorial Gedisa. España, Barcelona.

GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL, MANUAL 21: Manejo de residuos sólidos en el municipio (2000). UNICEF, DIF ESTATAL Y FEDERAL, Y GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI.

Dávalos Marcela (1997). *Basura e Ilustración: La Limpieza de la Ciudad de México a fines del Siglo XVIII*, México, D. F.: Departamento del Distrito Federal-INAH.

Escamirosa Montalvo Lorenzo Franco, Del Carpio Penagos Carlos Uriel. (2001). *Manejo de los Residuos Sólidos Domiciliarios en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez Chiapas*. UNACH, Sibej, Plaza y Valdés Editores. México.

Garza Villarreal Gustavo (1998). *La Gestión Municipal en el Área Metropolitana de Monterrey, 1989-1994*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Editorial Porrúa. México. D. F.

Gabriel Quadri de la Torre, **Wehenpohl Gunther**, Jorge Sánchez Gómez, Alejandra López Villalobos, Alejandro Nyssen Ocaranza (2003). *La Basura en el Limbo: Desempeño de Gobiernos Locales y Participación Privada en el Manejo de Residuos Urbanos*. Comisión Mexicana de Infraestructura Ambiental, Agencia de Cooperación Técnica Alemana. México.

Gerring John. (2007). Case study research. Principales and practices. Cambridge University Press. New York.

Gillham Bill (2000). Case Study Research Methods. Continuum, London-New York.

Gunderman Kroll Hans (2004). El método de los estudios de caso. En Observar, escuchar y comprender, sobre la tradición cualitativa en la investigación social. María Luis Torres, Coordinadora. Porrúa, México.

Imízcoz J. M. (2001). Redes Familiares y Patronazgo: Aproximación al entramado social del País Vasco y Navarra en el Antiguo Régimen (siglos XV-XIX). Universidad del País Vasco. Bilbao.

Lozares Carlos (1996). La Teoría de Redes Sociales. Universidad Autónoma de Barcelona: Departamento de Sociología. Barcelona España.

Lupi Pietro (2008). Occhio del Riciclone. Centro di Ricera Economicale del Ochhio del Riciclone. Roma.

OCDE (1998). DESCENTRALIZACION E INFRAESTRUCTURA LOCAL EN MEXICO: UNA NUEVA POLITICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO.

Muñoz Enrique Guillermo. (2004). Política de Limpia en Puebla: Toma de Decisiones y Aprendizaje, Ciudades no. 64 octubre-diciembre pp. 35-41, Puebla, México: RNIU.

Muñoz Enrique Guillermo. (1999). El Servicio de limpia en el Municipio de Puebla desde una Perspectiva Ambiental. Un análisis General de la Gestión, 1987-1996. Ciudades no. 43, julio-septiembre pp. 160. Puebla, México: RNIU.

Ramírez Santiago (Coordinador), Cocho Germinal, Torres Alcaraz Carlos, Torres Nafarrate Javier, Duval Guy, Miramontes Pedro, Miramontes Octavio, Gutiérrez Sánchez José Luis. (1999). Perspectivas en las teorías de sistemas. Primera edición. Siglo XXI Editores en coedición con el centro de investigaciones interdisciplinarias en ciencias y humanidades, UNAM. México, D. F.

Restrepo Iván, Bernache Gerardo, Rathje William (1991). Los Demonios del Consumo (Basura y Contaminación), Primera edición. México: Centro de Ecodesarrollo.

Rosales Núñez Juan (2004). Gerencia Pública: Administración Pública Contemporánea. Primera Edición, GERNIKA, México, D. F.

Olson Mancur (1992). L lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos. Editorial LIMUSA-Noriega Editores. México, D. F.

Pardo María del Carmen (1992). Teoría y Practica de la Administración Pública en México (Lecturas básicas). INAP. México, D. F.

Parsons Wayne (2007). Políticas Públicas: Una Introducción a la Teoría y la Practica del Análisis de Políticas Publicas. Primera Edición. FLACSO, México D. F.

Peters B. Guy (2003). El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política. Editorial Gedisa. Barcelona.

Severini Pamela. (1995) La Gestión de la Basura en las Grandes Ciudades, Primera Edición, México, D. F. UNAM- CISAN.

Paul A. **Sabatier** / Hank C. **Jenkins-Smith**, Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, Westview Press, Boulder, Colorado, 1993.

Santos Zavala José, (2007). Gestión Integral de Residuos Sólidos: el caso del Programa “Basura que no es basura”, de León, Guanajuato, en Guillen López Tonatiuh, et. al.; Gobierno de Proximidad: la capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana; CIDE, SEGOB, COLEF.

Stake E. Robert (2000). Qualitative Case Studies. In The sage handbook of qualitative research. Third edition. Norman K. Denzin.

Yin Robert K, (2003). Case Study Research: Design and Methods. Third Edition. SAGE Publications, California, USA.

Zapata Garesche Eugene, Carreón García Areli, Herrasti María Luisa, Mesa Leonardo, Cabbanes Yves (2001). KIT Ciudades y medio ambiente. Guía práctica de protección ambiental para los municipios de América latina. Primera Edición. FMCU, CESEM, HIC, PGU-ALC, FES, IPES, FPH. México, D. F.

Wesley Longman Addison (1999). Organization Theory for Public Administration. FCE. México, D. F.

Hemerografía:

Krahman Elike (2003). National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many? *Global Governance*, 9, 323-346.

Scarpacci Joseph (1998). La Privatización de los Servicios Públicos: La experiencia de las Ciudades Estadounidenses, *Economía, Sociedad y Territorio*, año/Vol. 1, número 003 Enero-Junio. México: El Colegio Mexiquense, A. C.

García Sánchez Esther (2007). El Concepto de Actor. Propuestas y Reflexiones para la Ciencia Política. *Andamios, Revista de Investigación Social*. Junio, Vol. III, Num. 6. México, UNAM. Pp. 199-216.

Periódicos Locales: PULSO, San Luis Hoy, La Jornada San Luis.

Documentos Oficiales Consultados:

1. Acta de Cabildo de la Segunda Sesión Extraordinaria de Cabildo de la Administración Municipal de San Luis Potosí para el periodo 2007-2009., del día 23 de febrero del año 2007.
2. Acta de Cabildo la Novena Sesión Extraordinaria de Cabildo del año 2008, de la Administración Municipal de San Luis Potosí para el periodo 2007-2009, del día 20 de junio del año 2008.
3. Acta de Cabildo de la Décimo Cuarta Sesión Extraordinaria de Cabildo del año 2008, de la Administración Municipal de San Luis Potosí, del día 15 de septiembre del año 2008.
3. Acta de Cabildo de la Tercer Sesión Extraordinaria de Cabildo de del año 2009, de la Administración Municipal de San Luis Potosí, del 5 de marzo del año 2009.
4. Contrato entre el H. Ayuntamiento de San Luis Potosí y la Empresa Vigue, Relleno Sanitario S. A. de C. V. para solventar la emergencia ecológica mediante el proceso de remediación , operación y clausura del Tiradero de Peñasco, construcción y operación de una nueva celda para la disposición final de los RSUNP en el Tiradero de Peñasco.
5. Decreto 537 del Congreso del Estado de San Luis Potosí.
6. Contrato y/o Título administrativo para la concesión del servicio parcial de aseo público que incluye los servicios públicos de municipales de Recolección, Traslado, Tratamiento y Disposición de los RSUNP, entre el H. Ayuntamiento de San Luis Potosí y Red Recolector, S. A. de C. V.
7. Dictamen de la Dirección de Administración y Desarrollo Urbano del Municipio de San Luis Potosí, Administración 2007-2009 con respecto de la subrogación de los RSUNP.
8. Dictamen de la Dirección de Infraestructura y Fortalecimiento del Municipio de San Luis Potosí, Administración 2007-2009 con respecto de la subrogación de los RSUNP.

9. Dictamen de la Dirección de Ecología y Aseo Público del Municipio de San Luis Potosí, Administración 2007-2009 con respecto de la subrogación de los RSUNP.

10. Dictamen de Tesorería. del Municipio de San Luis Potosí, Administración 2007-2009 con respecto de la subrogación de los RSUNP.

Paginas Web consultadas:

www.inegi.org.mx

www.sedesol.gob.mx

www.lajornadasanluis.com.mx

www.conapo.gob.mx

Anexos

Anexo 1. Dictamen de la **Dirección de Administración y Desarrollo Urbano**, manifestando lo siguiente: *“Esta Dirección, no cuenta con las atribuciones necesarias ni el personal técnico especializado para dictaminar respecto a la situación actual del servicio público de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos, así como la calidad y eficiencia en la prestación de ese servicio, de conformidad con las facultades y obligaciones conferidas en los artículos 123 fracción IV y 127 del Reglamento Interno del Municipio Libre de San Luis Potosí”*

Anexo 2. Dictamen de la **Dirección de Infraestructura y Fortalecimiento**, manifestando lo siguiente: *“ En lo que respecta a la situación actual del servicio publico de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos, así como la calidad y eficiencia en la prestación de ese servicio, esta Dirección no cuenta con las atribuciones necesarias ni el personal capacitado para dictaminar en ese tema, ya que de conformidad con los artículos 123 fracción XVII y 145 del Reglamento Interno del Municipio Libre de San Luis Potosí, las funciones específicas de esta dirección son las siguientes: Artículo 145. La Dirección de Infraestructura y Fortalecimiento Municipal tendrá a su cargo: Administrar y operar la aplicación de fondos municipales derivados de Recursos Propios y Participaciones Federales en especial del Ramo 33, los cuales se destinan para la ejecución de proyectos mediante contrato, licitación y administración directa para la construcción, rehabilitación y conservación de la infraestructura urbana y los elementos físicos que la conforman así como para el fortalecimiento de la Administración Municipal de acuerdo a las disposiciones legales y lineamientos establecidos para su ejercicio, control y*

comprobación; II. Llevar a cabo el procedimiento para la adjudicación de las obras públicas que no competan directamente al Cabildo, teniendo a su cargo la supervisión técnica de las mismas para determinar la procedencia en el pago de los trabajos ejecutados; y III. Desarrollar sistemas integrales de información, seguimiento y evaluación de las Obras y Acciones del Ramo 33 que conforman el programa operativo anual, a fin de garantizar la transparencia en la aplicación y manejo de los fondos municipales”.

*Anexo3. Dictamen de la **Dirección de Ecología y Aseo Público**, manifestando, esencialmente, lo siguiente:*

- Se atiende a una población estimada de 700,000 habitantes.
- Se cuenta con 146 rutas de recolección con las siguientes frecuencias: LUNES-MIÉRCOLES-VIERNES / MARTES-JUEVES-SÁBADO. Cada ruta cubre aproximadamente una población de 4,800 habitantes.
- Se cuenta con 38 camiones recolectores para cubrir las 146 rutas, en tres turnos diarios, de los cuales 20 son modelos 1998 al 2001, 15 son modelos 2002 al 2004 y únicamente 3 son modelos 2005 al 2008. Y en cuanto a su estado mecánico 4 se encuentran en pésimas condiciones y no pueden seguir operando, 13 en malas condiciones por lo que frecuentemente entran a taller, 9 en regulares condiciones por lo que no siempre terminan su ruta y únicamente 12 en buenas condiciones.

Esta situación genera la siguiente problemática: *En promedio, 12 camiones diariamente no salen a cubrir su ruta, dejando de atender oportunamente, cuando menos 24 rutas diarias (aunque posteriormente son atendidas); cada dos días no se atiende a la tercera parte de la población (230,000 habitantes); se genera un retraso en la recolección de aproximadamente 172 ton/día.*

Lo anterior se ha convertido en un círculo vicioso, es decir, ante la premisa un *menor número de camiones*, hay un mayor número de rutas sin cubrir, una mayor cantidad de toneladas sin recolectar, mayor cantidad de trabajo, mayor desgaste de las unidades, incremento en los costos de operación y mantenimiento y menor tiempo para mantenimiento preventivo.

Todo lo anterior constituye una disminución evidente en la eficiencia de la operación, y por lo tanto una ineficacia real en la prestación del servicio público municipal, que se visualiza en una mayor cantidad de basura en la calle, generando evidentemente quejas ciudadanas y una mala imagen de la ciudad.

- Para solucionar esta **parte** de la problemática actual, se propone una inversión total de \$51,000,000.00 (\$27,000,000.00 para camiones recolectores; \$9,600,000.00 para tractocamiones; \$5,900,000.00 para cajas compactadoras y \$8,500,000.00 para mantenimiento de zonas de transferencia).

Esta inversión solucionaría **parte** de la problemática, dado que: no se considera el crecimiento poblacional ni urbano (que requeriría al menos un camión cada año y medio); no considera la infraestructura necesaria como: estaciones de transferencia dado el crecimiento urbano que requiere al menos una en la zona sur oriente, mayor cantidad de rutas por nuevos requerimientos (nuevos fraccionamientos y áreas de zonas habitacionales dispersas), equipamiento para

atención al Centro Histórico (probable patrimonio de la humanidad); no considera el incremento de costos de operación, costos de mantenimiento y mano de obra; no considera la baja eficacia por crecimiento urbano sin planeación controlada, ni las reposición y/o inversiones cíclicas en plazos de cuando menos cada 5 años. Todo lo anterior, generaría un costo adicional aproximado de \$18, 800,000/año (Desglose descrito en página 9 de Anexo 7).

En resumen, **la inversión total necesaria para la eficaz prestación del servicio público de recolección y traslado de basura es de \$69, 8000,000.00.**

- Por lo que toca a la zona de transferencia actuales: Salazares y Peñasco, se plantean como urgentes las adecuaciones y mantenimiento de las mismas, las cuales abarcarían: ampliación de la superficie de la plancha de pepena; modificación y construcción de tolvas para el cargado de tractocamiones, que permitiría hacer mas eficiente el desalojo de la plancha de pepena y su disposición al sitio de tiro, situación que al no contar actualmente con ello, se ha tornado en una constante saturación del sitio, ocasionando problemas con los pepenadores e incrementando fuertemente los costos dado que se ha tenido que contratar camiones de volteo de 14m³; adquisición de maquinaria para el movimiento de los residuos en plancha de pepena, desalojo y carga; construcción de oficinas administrativas, sanitarios, caseta de control de acceso, etc.; cercado de la zona de transferencia para control de personal y vehículos para aproximadamente 910.66 metros lineales; contratación de personal para control de accesos y salidas; mantenimiento de las áreas existentes: guardería, comedor, capilla, vestidores y sanitarios; adecuación y tecnificación de las labores, establecimiento de rutas de acceso y salida de vehículos, métodos de

vaciado y pepena, etc. **Todo lo anterior con un costo de inversión total de \$12, 860,000.00.**

- Por lo que refiere al Relleno Sanitario que se requiere -dado que el que actualmente existe y se encuentra en funcionamiento (Tiradero Municipal de Peñasco) tiene vida únicamente hasta el mes de Septiembre del presente año, hasta ése mes se tiene contratado el servicio de disposición final y autoridades externas y personas morales profesionales en la materia han decretado la vida útil del sitio hasta el mes de Septiembre del año 2008, - se planea contar con un nuevo Relleno Sanitario con capacidad para al menos 15 años, por lo que se hace necesaria la realización de inversiones en terreno, estudios, proyecto ejecutivo, obras complementarias propias del relleno sanitario y construcción de celda de trabajo.

Lo anterior alcanzaría un costo de inversión de \$40, 133,160.00. (Desglose descrito en página 13 de Anexo 7).

- Todo lo anteriormente descrito concluye en una inversión a realizar para el manejo integral de residuos sólidos urbanos generados en el municipio de San Luis Potosí desglosada en los siguientes costos:

Recolección y Traslado: \$69, 800,000.00

Zona de Transferencia: \$12, 860,000.00

Relleno Sanitario: \$40, 133,160.00

Total \$122, 801,420.00

Anexo 4. Dictamen de Tesorería. La problemática descrita en los puntos que anteceden, tiene una repercusión muy importante en el costo por tonelada de basura recolectada y dispuesta finalmente, pues evidentemente este costo es más alto en nuestro municipio que en otros con similar infraestructura y población, en la forma y términos que se detallan en la información complementaria que se anexa esta propuesta y en la cual nos remitimos en este apartado.

4. Tesorería Municipal, manifestando, esencialmente, lo siguiente:

- El análisis realizado está basado en información correspondiente al ejercicio 2007, siempre tomando en cuenta que como corresponde a este tipo de servicios la dinámica del crecimiento urbano implica un crecimiento relativo, tanto en costos como en volumen.
- El dictamen presentado no considera los costos del servicio de papeleras y el manejo del relleno sanitario.
- La situación actual que presenta el servicio de recolección de basura involucra las siguientes áreas:

Recolección Urbana: *recolección de basura de casas habitación y de pequeños comercios solamente, no estando permitido recolectar residuos peligrosos y escombros de construcciones. Dividida en dos áreas: camiones recolectores y contenedores.*

Con los siguientes costos: Personal (270 personas) \$33, 209,282.03; Combustible (57 unidades) \$5, 440,754.27; Seg. y Finanzas (58 unidades) \$266,164.44; Mantenimiento (57 unidades) \$5, 100,354.72. Costo Directo de \$44, 016,454.46; y Gastos Indirectos de Operación \$157,751.74.

COSTO RECOLECCIÓN URBANA \$47, 174,206.20.

Barrido Manual: Atiende calles del centro de la ciudad y zona comercial y recoge basura depositada por peatones en recipientes colocados en jardines públicos, plazas públicas y otros lugares estratégicos.

Con los siguientes costos: Personal (258 personas) \$23, 632,370.14; Combustible (19 unidades) \$842,975.37; Seg. y Finanzas (18 unidades) \$73,433.88; Mantenimiento (19 unidades) \$1, 256,673.21 Costo Directo de \$25, 805,452.60; y Gastos Indirectos de Operación \$294,219.67

COSTO BARRIDO MANUAL \$26, 099,672.27.

Barrido Mecánico: *Se atiende con equipo especializado en recolectar y limpiar las calles de la ciudad.*

Con los siguientes costos: Personal (17 personas) \$1, 657,064.37; Combustible (5 unidades) \$184,679.71; Seg. y Finanzas (5 unidades) \$71,145.23; Mantenimiento (18 unidades) \$865,908.31. Costo Directo de \$2, 778,797.62; y Gastos Indirectos de Operación \$244,386.57.

COSTO BARRIDO MECÁNICO \$3, 023,184.19.

Excedentes: *Su función es recoger la basura que se queda abandonada en las calles de la ciudad recaudándola y llevándola al tiradero municipal.*

Con los siguientes costos: Personal (18 personas) \$2,014; Combustible (6 unidades) \$480,448.89; Seg. y Finanzas (6 unidades) \$23,922.07; Mantenimiento (6 unidades) \$125,896.18. Costo Directo de \$2, 644,760.44; y Gastos Indirectos de Operación \$290,526.95.

COSTO EXCEDENTES \$2, 935,287.39.

De acuerdo con todo lo anterior, aunado al costo de personal administrativo (\$4, 073,630.24), se establece un **COSTO TOTAL DE RECOLECCIÓN DE BASURA DE \$83, 305,980.29.**

- En cuanto a **Costos por Tonelada** se considera una recolección diaria de 511.3 toneladas en veintiséis días de servicio al mes, lo cual equivale a 13,295 toneladas, mismas que anualizadas representan 159,539 toneladas.

En cuanto al Costo Anual de Operación, se considera un monto total de \$83, 305,980.29, un costo de reposición de unidades por \$3, 870,000.00 dando un total de \$87, 175,980.29. Si se consideran las toneladas anuales mencionadas anteriormente se llega a un costo total de \$546.42 por tonelada.

Ahora bien, si se llegara a concesionar el servicio de recolección de basura, el servicio de barrido manual permanecerá a cargo del municipio, y por lo tanto el costo total por tonelada será de \$382.82.

Y además considerando que solo el 80% del personal administrativo está dedicado al servicio de recolección, luego entonces el costo por tonelada será de \$377.72 por tonelada.

- En sus comentarios finales señala:

o Es importante considerar todos los procesos que conlleva el manejo de los residuos sólidos, y el papel que tienen los distintos interesados en dicho proceso: recolectores, pepenadores, concesionarios potenciales, etc.

o Deben verse también las necesidades de inversión y los riesgos de no contar con equipos ante una eventual retirada del concesionario.

o Finalmente subraya que el dictamen de referencia contempla los principales datos de la recolecta de basura, basado en el año más reciente. A En promedio con la información que actualmente se tiene en el servicio telefónico del 072, en el transcurso de este año, se recibieron alrededor de 250 quejas mensuales de la ciudadanía por falta de recolección de basura (no paso el camión, no completo la ruta, no recogió las bolsas de basura) o por ineficiencia en el servicio y en el manejo de la basura, por calles sucias, entre otras.

ANEXO 5. Cartografía y Fotografías Aéreas del Tiradero de Peñasco, Tomadas de Google Earth, 2010.





