

## Capítulo VI

### Los residuos y la política<sup>\*\*</sup>

**Vicente Ugalde Saldaña<sup>89</sup>**

#### **Introducción**

Los residuos son un motivo de tensiones en muchos de los espacios sociales imaginables: desde el ámbito íntimo de la familia, pasando por las relaciones de vecindad en la calle, en el barrio y también en aquellas, dentro de una cuenca o región, donde se ponen en contacto una industria y la comunidad que la rodea, e incluso, en las relaciones entre administraciones públicas y entre gobiernos, del mismo o diferente nivel.

El capítulo no propone un marco de análisis original para abordar el tema de los residuos y la política. Sus objetivos son más modestos. Luego de revisar y decantar algunos aspectos de la dimensión política de lo que nuestras sociedades hacen con sus residuos, el interés del capítulo radica en proponer un panorama de la forma en cómo el tema de los residuos ha ocupado a las autoridades políticas de la Ciudad de México. Interesa identificar algunos elementos para subrayar la dimensión política del tema de los residuos. Para ello, en la primera parte se proponen algunas ideas sobre el aspecto convencional que supone el hecho de que, al menos en el ámbito reglamentario, se defina qué es un residuo. Luego, en la segunda parte se plantea una revisión de algunos momentos fuertes de intervenciones públicas en la Ciudad de México, por las que se hace frente a la basura, especialmente a través de lo que han sido sus servicios de limpia. La idea es proponer un esbozo de lo que sería una construcción gubernamental del residuo y llamar la atención sobre la parte política de un tema que en apariencia constituye un servicio público que sólo supone la movilización de algunos saberes técnicos, personal y material. El capítulo propone en su parte final algunas ideas para analizar la relación entre residuos y política; y con ello, entre medio ambiente y política.

<sup>\*\*</sup> Esta capítulo es una versión corregida del trabajo presentado en el Seminario “La Influencia de las políticas en el medio ambiente”, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública y el Institut de la Recherche pour le Développement, realizado en México, D.F., en mayo de 2015.

<sup>89</sup> Profesor-Investigador de El Colegio de México.

Vicente Ugalde Saldaña

## I. Definir el residuo: un asunto de política

La política es una actividad difícil de definir: utilizada como adjetivo que denota algo que atañe al interés de un grupo social, a algún asunto público, la mayor parte es utilizada como algo relacionado con las cosas del gobierno o del Estado. Por si ello fuera poco, la política, como aprendemos en nuestros manuales sobre política y sobre las políticas públicas, traduce tres expresiones que en el idioma inglés tienen significados diferentes: *polity*, *politics*, y *policy* no encontrarían en español otra traducción que “política”<sup>90</sup> alimentando esta confusión inicial que sólo se complica cuando introducimos el tema de los residuos.

El término residuo no está al abrigo de esas imprecisiones: no se trata sólo de la polisemia de la noción, sino de la variedad de términos que, en un uso no riguroso del lenguaje, suelen ser intercambiados con ésta, como desecho, resto, desperdicio, basura, suciedad.

La condición de residuos que se asigna a un objeto, a un fragmento cualquier de materia, no es originada exclusivamente por sus atributos, sino que esa condición es producto de una disposición humana. La antropología y la denominada “sociología de los residuos” se han ocupado bien de esa experiencia humana que hace que aquello que en un contexto es un bien preciado, en otro es un objeto de rechazo; o bien, de la experiencia que hace que algo que en un determinado momento es ambicionado, como es el caso de un alimento, minutos después, todavía dispuesto sobre un plato, constituye una materia por desechar. Estos enfoques buscan identificar los actores y sus discursos; y así comprender las prácticas en torno al proceso por el cual el objeto adquiere el estatus de desecho; es decir que se interesan en la idea según la cual el residuo está constituido por el hecho de ser desechar (Lhuilier y Cochin, 1999; Barbier, 1996).

Los factores que explican esas diferencias son variados. Algunos han sido bien identificados por trabajos que se interesan, por ejemplo, en distinguir las diferencias de percepción entre expertos y profanos (Lhuilier y Cochin, 1999): las definiciones de los expertos no logran eliminar imágenes y fantasmas

<sup>90</sup> *Polity* relativo a “cosa pública” es decir al conjunto de instituciones y actores que componen la ciudad y que es encarnado por el Estado; *Politics*, relativo a los esfuerzos de un actor individual o colectivo para conquistar y detentar el poder político; y *Policy* relativo al conjunto de acciones e inacciones o una acción colectiva orientada por un proyecto de cambio.

## Los residuos y la política

que están asociados a términos como el de “desechos”, pues son imágenes contrarias a las concebidas originalmente. Estos autores examinan el proceso por el que un objeto se convierte en desecho; identifican dos perspectivas, una tecnológico-económica y otra de tipo sociocultural. La primera se refiere, por ejemplo, a cuando en algunas leyes, como la ley francesa sobre residuos de 1992, se habla de “desecho último” como algo que tiene un estatus transitorio, es decir, asociado a las condiciones económicas y técnicas de un momento, de tal suerte que algo que en un momento dado es un desecho, más adelante puede ser un material susceptible de reciclaje. Son las nuevas condiciones técnicas lo que modifica la condición del objeto: de desecho a material recicitable.

La segunda se refiere a que la noción desecho no es unívoca pues su sentido varía según el contexto histórico o bien, cultural. Desde una perspectiva histórica se puede ver que lo que separa al objeto del desecho es una línea borrosa. Además de la reversibilidad de las condiciones del desecho asociadas a avances técnicos y científicos, las condiciones socioeconómicas de una área geográfica inciden en la disposición de un sujeto, de una persona respecto al objeto, es decir que esas condiciones afectan el momento de tránsito del objeto al desecho: ya mencionábamos cómo los restos del consumo de alimentos que en un medio urbano pueden ser considerados materia sin valor, lista para ser desechara, en el medio rural pueden ser considerados para un uso sucesivo, como alimento para animales o como materia susceptible de convertirse en abono. Es precisamente el del estiércol un caso que algunos autores movilizan para ilustrar esa ambigüedad, pues su utilidad no es percibida de la misma forma en áreas urbanas con respecto a las rurales. El paso de objeto sin valor al de su valorización se explica por la situación geográfica y social. Se desencadena un proceso de tipo social y simbólico en la experiencia de discriminar y excluir esa materia: la repulsión hacia algo a tal punto que lo conduce del plato al depósito de basura es producto de un cambio en la relación de la persona a la cosa, que varía en el tiempo y en el espacio (Lhuillier y Cochin, 1999). La inmutabilidad de lo que separa al objeto del desecho, y a lo limpio de lo sucio, se desvanece.

Los oficios, las ocupaciones y los intereses de las personas también participan en la mutabilidad de la frontera entre lo que es y lo que no es un residuo. No es lo mismo un residuo doméstico que uno industrial, agrícola, u hospitalario: su condición de residuos está determinada por su valor de uso en ciertas actividades concretas. Lo que para un grupo profesional convierte al objeto

### Vicente Ugalde Saldaña

en desecho, no es lo mismo para otro grupo profesional (Lhuilier y Cochin, 1999). Se trata de una variabilidad del objeto asociada a la actividad de las personas especialmente si se trata de recolectores de residuos, de un fabricante de ladrillos o de otros oficios que ven en gran variedad de materiales de desecho un potencial combustible.

La condición de la materia como desecho es también algo modelado por la política. Las acciones de limpieza lanzadas en el marco de la política de ordenamiento y de espacios naturales es un buen ejemplo de cómo la condición de desecho es algo moldeado por la política: el examen del proceso por el cuál las flores que flotan en ríos son convertidas en el blanco de acciones de limpieza de espacios naturales da cuenta cómo lo “natural” es una categoría producida por cierta actividad política. Las políticas de ordenamiento, los saberes expertos de ingenieros y las prácticas de los agentes encargados de la gestión de ríos, producen imágenes de una naturaleza preservada, que son imágenes artificiales puesto que es consecuencia de estas imágenes que se llega a considerar que las flores que flotan en los ríos son basura. Como dicen los autores de un estudio sobre el tema, la cuestión de los residuos es menos un problema de antropización de la naturaleza que un problema de capacidad de gestión de espacios naturales (Blot et al., 2012). Las flores y los residuos vegetales que llegan de forma natural a los ríos, no estarían encontrando, por culpa de estas imágenes modeladas por la política, un lugar dentro de una idea de naturaleza que está definida por grupos de expertos y políticos que elaboran los proyectos de ordenamiento territorial y las políticas de gestión del agua. El hecho de que en un espacio determinado llegue a considerarse algo de lo que está ahí sin la intervención humana, como una presencia salvaje, espontánea o fuera de lugar, que aun siendo el producto del “despliegue anárquico de lo vital en su estado bruto” pero diferente a lo esperado por el humano, eso denota, en efecto, que se trata de una idea de que el medio ambiente no es otra cosa que una naturaleza trabajada por la política (Lascoumes, 1994).

Esta categorización de las flores como basura ilustra bien los absurdos en los que puede desembocar un proceso por el que se construye la noción de residuos, pero pone sobre todo en evidencia, que la categoría de residuo es producto de convenciones en las que el componente político no es menor. A pesar de que la intervención pública para hacer de los residuos y de las actividades que hay alrededor de ellos algo gobernable dio inicio desde hace siglos, a los esfuerzos de las autoridades públicas para saber de qué hablamos

## **Los residuos y la política**

cuando hablamos de residuos, no cesan. La exposición de la más reciente ley sobre el tema en México se plantea de forma explícita “definir claramente lo que se entiende por residuo, distinguiendo los diferentes tipos de éstos de acuerdo a sus propiedades y tamaño de fuentes generadoras. [...]” (Semarnat, 2008), es decir, revela que la cuestión de establecer qué es un residuo, cómo se organiza su tratamiento y quién interviene en ello, es un asunto que concierne al universo de lo político y sus expresiones.

### ***Los residuos: un asunto político hoy y ayer***

El tema de la basura ha sido motivo de atención a través de instrumentos de regulación del espacio urbano, al menos desde el inicio de la época colonial. Sin tratarse de etapas al abrigo de traslapes, las sucesivas regulaciones e instancias creadas para ocuparse de la basura, dan cuenta de la sucesión de concepciones de la basura: de material que genera como principal preocupación la necesidad de ser recolectado y depositado en algún sitio, a material que constituye una amenaza a la salubridad o al medio ambiente, la basura, el residuo es algo que cambia a los ojos de la sociedad y de sus autoridades.

### ***La basura como material recolectable***

Por medio de bandos y ordenanzas, las autoridades coloniales establecieron prescripciones sobre la basura: “que ninguna persona sea osada a echar basura, ni servicios en las calles, plazas, ni acequias, ni pila de esta ciudad so pena de dos pesos por cada vez que la echaran” (Archivo Histórico del Distrito Federal, Actas de Cabildo 1533, citado por Hernández, 2005). Regulaciones que, en términos similares, se repitieron a lo largo del siglo XVIII hasta que el bando de policía del 31 de agosto de 1790 expedido por el conde de Revillagigedo, estableció lo que de acuerdo a Álvarez y López (1999) fueron las bases de la operación de ese servicio durante el siglo XIX. La definición del residuo, al menos para las autoridades públicas era un asunto secundario pues era sólo el objeto perturbador, la sustancia molesta para la cual había que organizar un servicio de recolección sin importar sus atributos.

Este bando buscaba regular los generadores de residuos, como por ejemplo, los oficios que se practicaban en la vía pública como los herreros, plateros, pulperos, carpinteros y entre otros, carroceros, generadores de virutas, carbón y otros residuos y en consecuencia, obligados por este ordenamiento a retirar sus desechos. El bando regulaba también la recolección de residuos,

### Vicente Ugalde Saldaña

la cual debía hacerse a través de dos clases de carros operando en horarios diferentes: uno para retirar la inmundicia, que pasaría media hora antes que los que servirían para retirar la basura (ordinaria). El bando fijaba igualmente algunos tipos de desechos que no serían recolectados por ese servicio, lo que obligaba a su generador a depositarlos en sitios previamente determinados, u otros residuos como los de construcción que correspondían a otro servicio. Se preveía también la obligación para los generadores de llevar a sus animales muertos a los basureros, y en fin, se regulaba la actividad de los rastros, del traslado de estiércol y lo relativo a residuos generados por fondas y fruterías. La obligatoriedad para los ciudadanos de barrer todos los días las calles así como de echar agua y de no azolvar los caños fue también materia de este bando.

Las actas de cabildo del 12 de diciembre de 1789 dan cuenta de la discusión de estos temas así como de los problemas relacionados con el almacenamiento de los residuos (Citadas por Álvarez y López, Ibíd.: 61). El bando, que establecía deberes tanto para la ciudadanía como para la administración, generó resistencias y supuso un periodo de implementación que tomaría décadas (Ibíd.) pero constituyó un paso importante en la institucionalización de cuerpos y de reglas en la limpieza de lugares públicos y sobre todo en la recolección de residuos y en su disposición. Es desde estas épocas que se identifica la práctica de pagar una propina por el servicio de recolección de la basura (Álvarez y López, 1999), práctica que perdura hasta nuestra época (Castillo, 2005) y que constituye uno de los pilares sobre los que se sostiene el sistema de gestión de residuos en esa metrópoli.

La limpieza, la recolección y la disposición de los residuos fueron temas que preocuparon con regularidad al gobierno de la ciudad durante el siglo XIX. Se lanzaron importantes iniciativas de limpieza, se consideró e incluso recurrió a movilizar a presos, se emitieron normas para organizar la labor de los empleados del ayuntamiento y desde luego la intensidad y cobertura del servicio no estuvo al margen de las agitaciones políticas que marcaron ese siglo, como las sucesivas revueltas y la intervención francesa. Por otra parte, el rechazo a las molestias originadas por la oposición a la localización de los tiraderos se expresó en repetidas ocasiones, como lo fue ante el basurero de San Lázaro o respecto a los muladares tolerados por el ayuntamiento en el área de San Cosme durante los años sesenta de ese siglo (Ibíd: 79).

## **Los residuos y la política**

Las inconformidades suscitaron que años más tarde se destinara un cuerpo de gendarmes a la vigilancia de la adecuada disposición de residuos. Álvarez y López (1999: 81) nos explican cómo, en esa época, la actividad de la selección y recuperación de residuos era regulada: el ayuntamiento vendía los residuos recolectados a empresas y a pepenadores; y la actividad de pepena fuera de este esquema estaba tipificada como una falta que merecía la detención por parte de la policía. Algo que sin llegar a ese extremo se asemeja a lo previsto por la actual ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal que establece que para la reutilización o reciclaje de los residuos sólidos es necesario que los establecimientos mercantiles, industriales y de servicios cuenten con autorizaciones. También de forma similar a lo que ocurre actualmente, había una regulación de los servicios públicos encargados pues para 1881 apareció un Reglamento Interior de la Administración de Limpia que enmarcaba las tareas de riego, barrido y disposición de la basura; y preveía las tareas de piperos, carretoneros, mayordomos, del inspector y del administrador de este servicio.

El trabajo de Álvarez y López muestra cómo desde el cabildo se promovió la participación de empresas privadas en los servicios de barrido, riego y transporte de residuos: en 1882 y 1888 se publicaron convocatorias en las que es posible identificar una cierta concepción de estos servicios, de la participación de actores privados en los mismos, pero también de lo que era considerado el desecho y el espacio público.

### ***La basura como tema de salubridad***

El tema de los residuos no sólo constituía un tema respecto a su recolección, sino que poco a poco aparecía la preocupación sobre su impacto en la salubridad y, entonces, sobre el lugar dónde colocarlos. Probablemente fue el concurso de las ideas relacionadas con el higienismo lo que a finales del siglo XIX propició un contexto favorable a preocupaciones sobre qué hacer y a dónde enviar las inmundicias y la basura (Cruz, 1994). A este respecto, Barles (2011) señala que con el higienismo y gracias a la intervención de diversas profesiones (especialmente relacionadas con la salud), la localización de las numerosas actividades que se multiplican en las ciudades pasó a ser una preocupación social, al grado que aislar las actividades insalubres se convirtió en un imperativo.

### Vicente Ugalde Saldaña

A inicio del siglo XX, la movilización del gobierno para hacer frente a exigencias asociadas a los desechos se tradujo por la creación de un servicio en el seno de la Comisión de Policía que coordinaba actividades de barrio y riego y que a su vez eran supervisadas por una Comisión de Limpia. Para 1915 la Dirección General de Obras Públicas asumiría estas funciones mientras que los sitios para la disposición, aprovechamiento y destrucción de los residuos quedó a cargo de una concesionaria, la Compañía de Terrenos Industrial y Manufacturera (Álvarez y López, Ibíd., 93). Otros aspectos relacionados con los residuos, como era informar sobre las causas de insalubridad en los basureros, e incluso ocuparse sobre la recolección de trapos viejos para la fabricación de borra, motivaban la intervención del Consejo Superior de la Salubridad (Martínez y Martínez, 2000: 73). La recolección y limpieza no eran, para entonces la única preocupación relacionada con los residuos. Por la época, el problema de las aguas residuales suscitó grandes obras de infraestructura como el gran canal de desagüe que concentró –durante un periodo que inició a finales del siglo XIX y concluyó en el siglo XX– enormes esfuerzos gubernamentales (Perló, 1999). Ya en el periodo postrevolucionario, la insalubridad urbana fue tema de discusión en el seno de espacios de toma de decisión pública y entonces, materia de politización (Gudiño-Cejudo et al., 2013). Los residuos, su recolección y disposición tampoco escapó a esa condición de tema de sociedad y de política (Miranda, 2009).

A solicitud del Presidente Carranza, Alberto Pani, quien se había desempeñado como titular de la Dirección de Obras Públicas durante la presidencia de Madero, emprendió un balance de las condiciones sanitarias de México. En su informe “La higiene en México”, Pani hizo un balance de las fuentes de insalubridad urbana de la época y, entre otras cosas, esbozó la propuesta de concentrar en el gobierno federal el servicio de salud a través de la creación de un ministerio *ad hoc* (Gudiño-Cedujo et al., 2013). La constatación de las condiciones catastróficas de salubridad en la Ciudad de México suscitó desde entonces y principalmente durante la gestión de Álvaro Obregón, una reacción gubernamental puntual. Para el caso de la ciudad de México, en 1922 el gobierno federal creó una Comisión Ejecutiva Sanitaria del Distrito Federal, adscrita a la Presidencia de la República y en la que participaban diferentes entidades del gobierno, entre las cuales el Departamento de Salubridad Pública al que, junto con al Consejo de Salubridad General, la Ley orgánica de Secretarías del 25 de diciembre de 1917, había asignado amplias competencias en materia de salubridad de la población (Martínez y Martínez, 2000; Miranda, 2009). Para los años treinta una oficina de limpia y transportes,

## Los residuos y la política

dotada de un importante equipo y personal recolectaba residuos y los conducía a los siete tiraderos entonces existentes en la ciudad.<sup>91</sup> Por esos años se constituyó el Sindicato de Limpia y Transportes, que devino la Sección 1 del Sindicato Único de Trabajadores del Distrito Federal, todavía activa (Castillo, 1990: 33). La sindicalización de los trabajadores de limpieza y recolección de residuos significaba, junto con la aparición en 1941 del Reglamento para el Servicio de Limpia,<sup>92</sup> un paso importante en la estabilización de un servicio clave en el funcionamiento de la ciudad.

### *Ocuparse de la basura como un asunto de modernización*

El reglamento significó no sólo organizar los servicios públicos de limpieza y recolección, es decir, dictar medidas destinadas a la administración pública del Departamento del Distrito Federal (especialmente a los empleados del servicio de limpia), sino también establecer objetivos que significaban involucrar a actores sociales específicos al definir, como lo refiere el propio reglamento, “obligaciones del público”. De esta forma, el reglamento definía obligaciones a los habitantes de la ciudad, los vecinos de calles pavimentadas (con asfalto, cemento, macadam, piedra o incluso de las que no eran pavimentadas), los locatarios de mercados, los establecimientos industriales, hospitales (pero también los sanatorios, enfermerías, clínicas y consultorios), los hoteles, los edificios para oficinas, los generadores de escombro; y los que realizan actividades de comercio (incluidos los establecidos en la vía pública) y servicios en muy diversos ámbitos, como los encargados de establos y caballerizas, los de garajes y talleres para automóviles, los que venden carbón o leña, los encargados de jardines o huertos y, entre otros, los de expendios de gasolina y lubricantes.<sup>93</sup>

La “reducción del volumen de basura”, la “desinfección”<sup>94</sup> y el manejo de “desperdicios, inmundicias y basura” se erigían como objetivo central de la intervención pública en materia de limpieza,<sup>95</sup> y para ello se establecían prescripciones destinadas a cada una de las muy diversas actividades mencionadas,

<sup>91</sup> Se trataba de La Jarana, Dos Ríos, Cuatro Vientos, el Peñón, La Magdalena Mixiuhca, El Atorón y La Modelo (Álvarez y López, 1999: 102).

<sup>92</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 1941.

<sup>93</sup> Véase los artículos del capítulo II del Reglamento para el Servicio de Limpia del Distrito Federal (artículo 26 al 48).

<sup>94</sup> No sólo se menciona en la exposición de motivos sino en el propio reglamento. El artículo 17 dispone, por ejemplo, que el tratamiento de los residuos supone no sólo la separación de “lo utilizable” (artículo 17) sino también su esterilización.

<sup>95</sup> Véase su exposición de motivos del Decreto publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 1941.

## Vicente Ugalde Saldaña

así como otras prohibiciones genéricas: desde utilizar los transportes de residuos o de cadáveres para otras actividades, realizar el lavado de estas unidades de transporte o arrojar basura en la vía pública, y hasta la de establecer los tiraderos de basura a distancia, definida por la autoridad, de los centros de población.<sup>96</sup>

Los servicios administrativos de limpieza fueron dotados con material necesario para su tarea, así, la adquisición de unidades motoras recolectoras fue desplazando el uso de recolectores de tracción animal en los años cincuenta (Álvarez y López, 1999: 112). La década de los años setenta estuvo marcada por algunas obras de infraestructura como la planta industrializadora de desechos sólidos de San Juan de Aragón, las estaciones de transferencia de las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza e Iztacalco, así como por la desconcentración del servicio de limpia: a partir de entonces fueron las delegaciones las encargadas del barrido manual y mecánico, así como de la recolección domiciliaria de residuos (Ibíd.; Castillo, 1990). Fue también en esa década que se creó una oficina de recolección y tratamiento de basura en lo que Álvarez y López (Ibíd: 116) ven un signo de cierto desarrollo organizacional y de saber administrativo en materia de gestión de residuos, pero al considerar la desconcentración, ven al mismo tiempo una fractura del servicio que operó en detrimento de la calidad del mismo.

### *La basura como problema público*

Durante la década de los ochenta el tema de la basura, especialmente en cuanto a su disposición, se convirtió en un asunto de interés para los medios de comunicación y en consecuencia susceptible de convertirse en un asunto de interés en el ámbito político.<sup>97</sup> Fue entonces que el tema de la disposición final adquirió el estatus de problema de atención prioritaria (Álvarez y López, Ibíd: 121), dando lugar al cierre de tiraderos a cielo abierto, entre los cuales, Santa Cruz Meyehualco y San Lorenzo Tezonco;<sup>98</sup> así como a mejoras en el

<sup>96</sup> La mayor parte de las prohibiciones están enumeradas en el artículo 49.

<sup>97</sup> Me he referido a este proceso de publicitación del tema de la basura en Ugalde (2008). Para ilustrar esta creciente aparición del tema en los diarios impresos de circulación nacional, retomo algunas notas que aunque no todas se refieren al Distrito Federal, sí se refieren a la metrópoli: 1) “Alta contaminación causan los desperdicios del hogar”, diario Novedades, 22 de noviembre de 1981; 2) “Convergen en el Lago de Guadalupe residuos industriales y aguas negras de 300 mil habitantes de Nicolás Romero”, diario *El Día* del 21 de abril de 1982; 3) “Una cloaca de residuos humanos e industriales es la Cuenca Lerma-Chapala”, diario *El Heraldo*, 25 de septiembre de 1983; y 4) “Desechos industriales contaminan el Lago de Guadalupe” diario *Excélsior*, 24 de noviembre de 1983.

<sup>98</sup> A finales de la década de los setenta, el 66% de los residuos de la ciudad eran enviados al tiradero de Santa Cruz Meyehualco, controlado por Rafael Gutiérrez y el 26% al de Santa Fe, controlado por tres personas: Pablo Téllez, Julia Muñoz y Pedro Ruiz (Castillo, 1990).

## Los residuos y la política

sistema de transferencia de los residuos y en el equipo de recolección y, en fin, propició un impulso a la construcción de rellenos sanitarios como el Bordo de Xochiaca y el Vaso de Texcoco (*Ibíd*); pero sobre todo, el inicio de los trabajos de los rellenos de Bordo Poniente y Santa Fe.

Lo anterior no constituyeron medidas aisladas pues, por un lado, siguió adquiriéndose equipo y personal y por el otro, continuaron los ajustes en el seno de la estructura administrativa (por ejemplo, se instituyeron las jefaturas departamentales y luego las subdirección encargadas del servicio de limpia al interior de las delegaciones) y del marco regulatorio: en 1989 se publicó el Reglamento para el servicio de limpia del Distrito Federal.

El reglamento incorporó algunas precisiones a la organización del servicio de limpia puesta en marcha por el reglamento 1941. Algunas nociones y supuestos de este último reglamento fueron desplazadas por otros. El ciclo de la gestión de la basura que comprendía el barrido, el lavado, el regado, la recolección de basura y desperdicios, su transporte y el entierro o cremación deja su lugar a otro ciclo constituido por el barrido, la recolección, ya no de basura y desperdicios sino de residuos sólidos y a los sistemas de almacenamiento, transporte, reúso, tratamiento y disposición final de éstos residuos. En el nuevo reglamento dejan de aparecer los botes subterráneos, dispositivo de ingeniería civil del que se servía el sistema de colección en décadas pasadas, o bien, los depósitos generales y hornos, como la infraestructura propia al último eslabón del sistema de gestión. A partir de entonces se habla de depósitos especiales, de contenedores, de hornos (en casos especiales como los hospitales, clínicas, consultorios y mercados) y de rellenos sanitarios. Una disposición prevé sin ambigüedad que “En ningún caso [el Departamento del Distrito Federal] permitirá tiraderos a cielo abierto” (artículo 16). El nuevo reglamento ratifica las modalidades de regulación del aprovechamiento (enmarcadas por lo dispuesto por las reglamentaciones ambientales ahora en vigor y como ocurría antes, por medio de concesión), y da un lugar a las actividades de selección, introduciendo incluso, de manera discreta, la separación: “Los usuarios procurarán separar los desechos sólidos en orgánicos e inorgánicos, de conformidad con el procedimiento que al efecto emita el Departamento” (Artículo 10).

Los aspectos del reglamento que expresan en forma más clara la influencia de relaciones políticas entre grupos de la sociedad involucrados en la gestión

## Vicente Ugalde Saldaña

de los residuos son los relativos, por un lado, a la gratuidad del servicio de recolección y, por el otro, los relativos a las actividades de selección. Se hace explícito que “el servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios será gratuito” (artículo 10), pero al mismo tiempo, se introduce el pago para los generadores de grandes volúmenes (200 kilogramos) de este tipo de residuos, como pueden ser los establecimientos mercantiles o industriales. Por su parte, la selección de subproductos queda reservada a personas, a empresas y también a organizaciones, pero en los tres casos requiriendo que se haga en los sitios de tratamiento y de disposición final de los residuos y que se cuente con la correspondiente autorización del Departamento.

### ***Los residuos: un ámbito atravesado por tensiones***

Desde finales del siglo pasado, son varias las tensiones y arreglos de naturaleza política que atraviesan la cuestión de los residuos. Algunos trabajos han identificado cómo, en las diferentes etapas del ciclo de la gestión de los residuos, se expresan, se resuelven y en algunos casos se recrudecen esas tensiones. En la recolección, éstas se recrudecen a propósito de tener mejores recorridos y entonces la posibilidad de obtener mejores negocios (Ziccardi y Navarro, 1995: 118). En la disposición final, esas tensiones y arreglos se dan principalmente entre el partido político en el poder (PRI), que se sirve de las organizaciones de pepenadores para movilizar personal en mitines y procesos electorales, mientras que los líderes de éstas conservan el apoyo o al menos tolerancia de las autoridades para mantener el control de la actividad de los pepenadores en los rellenos sanitarios (Castillo, 1990).<sup>99</sup> A ésas se suman otras expresiones de la dimensión política o fácil politización asociada a los residuos, algunas tienen que ver con la coordinación entre autoridades de diferentes niveles de gobierno, en el caso de la Ciudad de México tanto entre las delegaciones y el Departamento (o gobierno) del Distrito Federal, como entre éste y los municipios conurbados del Estado de México (Ziccardi y Navarro, 1995; Castillo, 2005). Estas oposiciones, junto a una intensa preocupación por la localización de las descargas, dio lugar a la creación de un Programa Metropolitano de Residuos Sólidos en 1992 (Severini, 1995).<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Para 1987 Castillo (1987) estimaba que laboraban en los tiraderos de la ciudad 12,800 personas y que habitaban alrededor de 16 mil.

<sup>100</sup> El programa no sobrevivió más de dos años. En 1994 el Gobierno del Estado de México le dio término sin que hubiera dado tiempo a mostrar su utilidad (Severini, 1995:43).

## Los residuos y la política

El umbral hacia el siglo XXI significará otros cambios en la gestión de residuos en los que se expresan otros aspectos de la dimensión política de esta actividad. Además del imperativo de ocuparse de los residuos, en el sentido de retirarlos del horizonte de visibilidad de los ciudadanos, se puede aceptar la idea de que la extensión del discurso asociado a la protección ambiental y la institucionalización de exigencias en acuerdos internacionales<sup>101</sup> o en leyes internas,<sup>102</sup> introdujo la preocupación por la disposición final y el tratamiento ambientalmente adecuado de los mismos.<sup>103</sup> La referencia a los residuos se encontraba para entonces inevitablemente asociada a temas como la contaminación de suelos y aguas subterráneas por la acción de lixiviados, la generación de emisiones tóxicas asociadas a la incineración descontrolada de residuos, la contribución de esto al calentamiento global, por no mencionar los efectos de la mala disposición de residuos en términos de olores, de bloqueo de ductos de evacuación de aguas o de proliferación de fauna nociva. Fue también ineludible la formulación del problema de los residuos en términos de la necesidad de establecer una regulación favorable a un mejor control de la generación del manejo (Cortinas, 2002). La reducción, la valorización y la gestión integral se impusieron entonces como objetivos centrales de un sistema de gestión que pronto encontró eco en la clase política: el 8 de octubre de 2003 se publicó la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, que hacía de esas tres nociones los principios sobre los que se erigía el nuevo sistema de gestión de los residuos.<sup>104</sup>

Esta transformación en cómo era concebida la cuestión de los residuos no pasaba inadvertida en la Ciudad de México. Meses antes el Gobierno del Distrito Federal había publicado una Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal<sup>105</sup> que regulaba, como lo habían hecho los ordenamientos jurídicos

<sup>101</sup> El acuerdo de Basilea sobre los movimientos transfronterizos de residuos de 1989, pero también la adhesión de México a la OCDE y a TLCAN, ambos en 1994 (Ugalde, 2015).

<sup>102</sup> En especial la Ley general del equilibrio ecológico y protección ambiental publicada el 25 de noviembre de 1988 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>103</sup> Lo planteamos como una suposición, pues como lo apunta Monforte, la separación y reutilización de residuos puede tener al menos dos tipos de motivaciones: la preservación de los recursos y, en general, eso que puede asociarse con una preocupación de tipo ecologista, más común en población joven (menor a 40 años); y una preocupación orientada por la idea de generar menos basura y de desperdiciar lo menos posible, más asociada a una población mayor y de clases socioeconómicas desfavorecidas en donde ésa es la preocupación (Monforte 2001: 105).

<sup>104</sup> Véase la Exposición de motivos de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (Semarnat, 2008).

<sup>105</sup> Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) del 10 de abril de 2003 y que abrogaba el Reglamento de 1989.

### Vicente Ugalde Saldaña

precedentes, el servicio de limpia, pero que a su vez establecía las bases para una gestión integral de los residuos sólidos urbanos así como de los residuos “de manejo especial”. Esta ley se proponía de forma más clara la reducción de los residuos y, en consecuencia, estableció ciertas obligaciones en función de la cantidad de los residuos generados.

Entre sus elementos clave estuvo establecer ya no la recomendación, sino la obligación de separar los residuos en orgánicos e inorgánicos (artículo 33), así como la responsabilidad compartida entre los productores, distribuidores, comercializadores y consumidores de productos, a través de los planes de manejo de los residuos sólidos urbanos por parte de los generadores, de los prestadores de servicios para residuos, pero también de los “responsables de la producción, distribución o comercialización de bienes que, una vez terminada su vida útil, originen residuos sólidos en alto volumen o que produzcan desequilibrios significativos al medio ambiente” (artículo 23). A la aparición de esta ley siguió la del Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Federal,<sup>106</sup> así como de otros instrumentos de orientación del gobierno y la administración pública de la ciudad; primero, en 2007, se dio a conocer el “Plan verde” que contenía las estrategias y acciones gubernamentales para alcanzar la sustentabilidad de la ciudad; y más adelante la Agenda ambiental de la Ciudad de México 2007-2012, que contemplaban un sistema integral y sostenible de manejo de residuos sólidos urbanos. En atención a la problemática relativa a la coordinación metropolitana, pero también intersectorial identificada años atrás, más adelante fue instaurada una Comisión para la Gestión Integral de Residuos Sólidos de la Ciudad de México,<sup>107</sup> a la que también se le asignaron tareas relacionadas con el eventual cierre del entonces único relleno sanitario del Distrito Federal, el Bordo Poniente.

El Bordo Poniente constituiría un caso que condensa bien la relación entre los residuos y la política. Al ser el único sitio para la disposición de residuos urbanos con el que hasta 2012 contaba el Gobierno del Distrito Federal, el proceso de su cierre estaría marcado por diferentes tensiones: por una parte, una entre el Gobierno del DF y el Gobierno Federal a propósito del problema ambiental provocado por la disposición de 12 mil toneladas de basura diaria en el sitio. El cierre provocaría desencuentros entre esos dos gobiernos, pero

<sup>106</sup> Publicado en la GDF del 1 de octubre de 2004.

<sup>107</sup> Creada mediante decreto publicado el 16 de mayo de 2008 en la GDF.

## Los residuos y la política

también entre el GDF y los gobiernos de los municipios en donde, a partir del cierre, serían enviados los residuos de la capital; entre los ciudadanos, debido a que las semanas posterior al cierre se presentarían montones de basura en la calles, entre otros desajustes propios de la clausura del relleno; y también, respecto a la situación en la que se encontrarían a partir de entonces los miles de pepenadores que laboraban desde hacía décadas en ese lugar. Puesto que ni la ley de residuos sólidos del Distrito Federal, ni su reglamento daban un sitio en el plano de la legalidad a las actividades de pepena, la politización del cierre no esperaría ni sería fácilmente resuelta.

## Conclusión

La Ciudad de México no está al abrigo de la evaluación poco alentadora que ha formulado Bernache (2015) sobre el tema de los residuos en los municipios urbanos: la generación aumenta sin que lo haga la cantidad de residuos reutilizados y, por otro lado, la infraestructura, para recolección y para disposición final, no aumenta al ritmo de la generación. A las exigencias presupuestales para la infraestructura, se suman entonces las que suponen movilizar cada vez a un mayor número de personal y todo lo que supone que las etapas del ciclo del tratamiento observen medidas para mitigar la contaminación que generan los residuos. El tema de los residuos, sea porque constituye un permanente desafío a los gobiernos en términos de recursos, de coordinación intergubernamental, en términos de exigencias ambientales o de aceptabilidad por parte de los ciudadanos, no escapa a convertirse en asunto político. La revisión de las sucesivas intervenciones de la autoridad pública ha buscado proponer un esbozo de la historia por la cual la autoridad ha buscado hacer de los residuos algo gobernable. Al identificar a través de qué regulaciones y de medidas se hace frente a la recolección, el almacenamiento y la disposición o reúso de materiales desechados, se puede identificar que el residuo como categoría jurídica es producto de un proceso de largo aliento que ha tomado varios siglos.

Esta revisión deja ver una evolución en cómo se responde a las exigencias que supone el ocuparse de esos materiales que se generan en la Ciudad de México, no sólo como material de desecho, sino como material insalubre y finalmente como algo nocivo para el medio ambiente. En esas sucesivas formas de intervenir se expresa la dimensión política de lo que suscitan esos materiales de desecho, cuya condición de residuo, a pesar de haberse estado

### Vicente Ugalde Saldaña

conformando a lo largo de este periodo, conserva cierta indeterminación – para definir la frontera entre la cosa y el residuo– que es quizá una causa de la incesante inclinación a que se le dé sentido político a la gestión de los residuos.

## REFERENCIAS

- Álvarez, Ana Lilia y López, Rogelio (1999), *El servicio de limpia en la Ciudad de México*, México, Gobierno del Distrito Federal.
- Barbier, Rémy (1996) “Comment faire une sociologie des déchets” in Méadel, Cécile et Rabeharisoa, Vololona (coord.), *Représenter, Hybrider, Coordonner*, Paris : CSI-Ecole des mines de Paris, p. 25-34.
- Barles, Sabine (2011), “Les villes transformées par la santé, XVIIIe-XXe siècles”, *Les Tribunes de la santé*, 4 (nº 33), p. 31-37. DOI 10.3917/seve.033.0031
- Bernache, Gerardo (2015), *Sociedad y Ambiente*, año 3, vol. 1, núm. 7, pp. 72-101.
- Blot, Denis, Sébastien Lehembre y Julie Léonard (2012), “Quand les fleurs sont des déchets” *Journal des anthropologues*, [En linea], 128-129, <http://jda.revues.org/5355>
- Castillo, Héctor (2005) “Basura: un problema metropolitano”, *Veredas*, No. 10, pp. 156-171.
- (1990), *La sociedad de la basura. Caciquismo urbano en la ciudad de México*, México, UNAM.
- Cruz, Nydia (1994), “Expansión de la higiene en el México porfirista. Perfiles oficiales y vivencias cotidianas en Puebla”, en Loreto, Rosalva y Cervantes, Francisco, *Limpia y obedecer. La basura, el agua y la muerte en Puebla de los Ángeles, 1650-1925*, Puebla, Claves latinoamericanas.
- Gudiño-Cejudo, M.R., Magaña-Valladares, L. y Hernández-Ávila M. (2013), “Escuela de Salud Pública en México: su fundación y primera época, 1922-1945”, *Salud Pública de México*, Vol. 55, nº 1, pp. 81-91.
- Hernández, Regina (2005), “Historia y significados de la palabra policía en el quehacer político de la Ciudad de México. Siglos XVI-XIX”, *ULÚA. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, No. 5, enero-junio, pp. 9-34.
- Lascombes, Pierre (1994), *L'éco-pouvoir. Environments et politiques*, Paris, La Découverte.
- Lhuilier, Dominique. et Cochin, Yann (1999), Des déchets et des hommes, Paris, Desclée de Brouwer

## Los residuos y la política

- Martínez, Fernando y Martínez Xóchitl (2000), *Del Consejo Superior de Salubridad al Consejo de Salubridad General*, México, SmithKline Beecham-Casa de Vacunas.
- Miranda, Sergio (2009), “Conflicto político, salubridad pública y administración urbana en el Distrito Federal: viejas soluciones a viejos problemas, 1920-1924” *Estudios*, vol. VII, pp. 127-137.
- Monforte, Isabelle (2001), “De la récupération au recyclage” en Boyer, Michel, Herzlich, Guy y Maresca, Bruno, *L'environnement, question sociale*, Paris, Odile Jacob.
- Perló, Manuel (1999), *El paradigma porfiriano: historia del desagüe del Valle de México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Severini, Pamela (1995), *La gestión de la basura en las grandes ciudades*, México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM.
- Ugalde, Vicente (2014), “La influencia de la Unión Europea y del TLCAN en la Política de Residuos de Francia y México”, en Chanona, A. y Sosa, G. Tendencias de la política medioambiental en la Unión Europea y América del Norte: ¿Integración o cooperación?, México: UNAM-Ediciones la Biblioteca, 2014, pp. 255-270.
- (2008), *Los residuos peligrosos en México. El estudio de la política pública a través del derecho*. México, D.F., El Colegio de México.
- Ziccardi, Alicia y Navarro, Bernardo (1995), Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana, México, UAM.