

Gestión Local y Servicio Público: el Servicio de Basura en el Municipio Libertador en Mérida

María Inés Hernández de Padrón*

Resumen

El tema de los servicios públicos se ha convertido a partir de los años noventa en el centro de atención de los gobiernos locales. Las razones fundamentales de este particular interés tienen que ver, en primer lugar, con el rol que cumplen los servicios públicos en la economía. En segundo lugar, su revalorización está vinculada con el agotamiento de las formas centralistas del Estado. Por su parte, los servicios públicos constituyen el espacio en el cual se pueden examinar la forma y el cómo la población satisface sus necesidades individuales y colectivas. A partir de estas consideraciones hemos realizado el estudio sobre el Modo de Gestión del servicio de Basura (aseo-urbano domiciliario) en el municipio Libertador de la ciudad de Mérida - Venezuela, entre el período de 1998-2000.

Palabras claves: descentralización, gestión local, servicios públicos, modo de gestión.

* Socióloga. Doctora en sociología en la Universidad de París III. Francia. Profesora titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes (ULA. Mérida. Venezuela). Miembro de HUMANIC. mariaihernandes50@hotmail.com

Local Management and Public: Services the Garbage Collect Service in Merida City

Abstract

Since 90's the local governments are being concern about the public services subject, mainly because its economic rol in the economy. Otherwise its revaluation is related to the exhausted state centralism systems.

Furthermore, the public services constitutes the field where the citizens satisfy their individual and collective needs.

From these considerations this article studied the management methods of garbage collect service (urban and domiciliary) in the city of Mérida-Venezuela, during 1998-2000 period.

Key words: descentralization, local management, public services, management methods.

Introducción

La descentralización, las reformas municipales y las consiguientes privatizaciones que se llevan a cabo en Venezuela a finales de la década de los ochenta, y principio de los noventa dieron lugar a un esquema diferente en la administración del Estado, una nueva etapa en la gestión de los servicios públicos.

En general estas reformas tendrían como objetivo principal generar cambios en el modelo centralista de organización y gestión del Estado que mantuvo Venezuela durante todo el siglo XX: históricamente, la centralización del poder ha sido una constante en el ejercicio del poder en el país. La materialización del Estado ha tenido como signo inequívoco la concentración de los recursos y las competencias en manos del gobierno central, habiendo dejado vacíos de contenido a estados y municipios. Las reformas que conducen a la descentralización promueven cambios en varios niveles: en primer lugar, a nivel del espacio político con la elección directa y popular de Gobernadores y Alcaldes. Y en segundo lugar, en el ámbito administrativo, se formalizan las competencias que serían ejercidas por los estados regionales o federales y los municipios. Estos cambios serán posible gracias al marco jurídico establecido en la Ley sobre Elecciones de los Gobernadores de Estado (1988) la Ley Orgánica de Descentralización -LOD- (1989) y la Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM).⁽¹⁾

(1). Un segundo nivel de competencias es el de las entidades federales, establecidas en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del poder Público(LODDT) (1989).

Por su parte, la LOD norma todo lo concerniente a las transferencias de los servicios públicos hacia las entidades regionales. Con el propósito de establecer nuevos arreglos institucionales entre los distintos niveles de gobierno. La transferencia de un servicio se establece en términos de convenios jurídicos y administrativos, entre el poder central y los nuevos poderes locales establecidos: los gobiernos estatales y municipales deben demostrar ante las instancias del gobierno central que cuentan, con una cierta capacidad técnica (legales, administrativas) y financieras que les permite asumir la gestión del servicio público solicitado.⁽²⁾

Las reformas a LORM realizadas en 1989 van a estar dirigidas a fortalecer la tan anhelada autonomía municipal, la cual se expresa en la elección popular y directa del Alcalde y en una participación mayor de la sociedad local en los asuntos públicos municipales. Estos cambios les van a otorgar cierta autonomía política a los gobiernos municipales frente al gobierno central. Por su parte, la ley le va a conferir grados de autonomía importantes al Alcalde en el manejo y administración de la cosa pública municipal, al asignarle el rol principal como gerente y administrador municipal. De esta forma, el Alcalde se reafirma como actor y se revalorizan las relaciones entre el gobierno municipal y la sociedad local.

Con relación al servicio de aseo urbano en Venezuela, éste ha estado históricamente y tradicionalmente bajo la tutela de la administración municipal. Pero esta tradición, se vio vaciada de significado y de contenido debido a las formas centralistas, en el manejo del poder, los recursos y las competencias. Más que una cultura municipalista en el manejo de la basura lo que se revela es un desinterés por parte del Estado Central con relación a este servicio. El Estado Central al dejar el manejo de la basura en manos de los municipios, sometía dicho servicio a la misma desidia y abandono al que fueran sometidos los municipios durante décadas. En todos estos años de construcción del Estado moderno y de la Democracia, los municipios fueron vistos por la dirigencia política como meros instrumentos clientelares que sólo estarían al servicio de las necesidades del partido y del gobierno de turno, lo que se tradujo en atraso y anacronismos difíciles de superar. Lo que explica,

(2). La LODDT establece el procedimiento para transferir los medios para prestar los servicios: bienes, personal y recursos financieros, mediante un convenio entre las entidades federales y el estado central. En la LODDT no se regula la transferencia de los estados hacia los municipios para promover la descentralización administrativa. Sin embargo, la descentralización ha traído un marcado fortalecimiento de la institución municipal. cf: PNUD: La Descentralización. Diálogo para el Desarrollo. 1999

de cierta manera, como a pesar de los cambios promulgados a partir de 1989, el servicio de basura mantiene en la mayoría de los municipios de Venezuela una fuerte presencia del modo tradicional de gestión y un cierto rezago con relación a otros servicios.

Los anteriores referentes históricos, constituyen el marco contextual de análisis dentro del cual se inscribe el estudio que hemos realizado sobre el Modo de Gestión del servicio de basura en el municipio Libertador ciudad de Mérida entre 1990 y 2000, período que comprende la administración de los tres primeros Alcaldes elegidos popularmente. Se hace un análisis sociológico, teniendo en cuenta que la prestación de los servicios públicos, en general, constituye un campo privilegiado para la comprensión de las relaciones sociopolíticas que dan forma y significado a la gestión local.

I. Algunas consideraciones metodológicas

Una de las maneras de aproximarnos al análisis del proceso de gestión de los servicios urbanos, es el principio sociológico que da cuenta de aquellas redes de relaciones que se tejen entre los distintos actores que participan a lo largo del proceso de gestión de un determinado servicio. Este principio implica evaluar un determinado modo de gestión en término de escenarios y actores.

Aquí los actores son entendidos como individuos o grupos sociales, políticos e institucionales que tienen una identidad, con intereses específicos y estratégicos distintos. La mirada sobre los actores busca identificar quienes participan en el proceso de gestión, en qué escenario actúan, en función de qué intereses se mueven y cómo negocian con otros actores las decisiones de interés colectivo en materia de gestión de los servicios públicos locales. Desde esta perspectiva, la noción de escenario cobra significado. Ella alude a un espacio social de encuentro entre actores: en un escenario se confrontan opiniones, iniciativas, aspiraciones y propuestas que se derivan de los distintos actores, creando una red de relaciones compleja y desigual. Son espacios de problematización que expresan relaciones jerárquicas, donde se produce precaria o definitivamente, una resolución del conflicto y, en ese sentido, un cierto resultado que posibilita la prestación del servicio con una orientación dada. (Rodríguez, A:1998: 212. 213).

Las relaciones jerárquicas de los actores en un escenario no sólo vienen dadas por la posición función de estos en la prestación de un determinado servicio público, sino también por el poder que se tenga en ámbitos superiores de la sociedad local. Por lo tanto, las asimetrías en las relaciones se vincula tanto con las fuerzas globales y su forma de expresión, como con las propias del servicio. De esta manera actores y escenarios se complementan creando una red de relaciones compleja que da lugar a un determinado modo de gestión.

Por su parte, el otro ámbito del análisis es aquel que intenta evaluar el nivel de eficiencia de la gestión en términos de cobertura, capacidad técnica, capacidad de innovación en la prestación del servicio. Significa entonces, evaluar el modo de gestión en sus distintas dimensiones, para ello, y siguiendo el criterio de A. Rodríguez (1998) se han tomado en cuenta cuatro dimensiones:

1.- Capacidad de dirección: entiéndase aquí el grado de control técnico por parte de la unidad operativa municipal a cargo de la prestación del servicio, así como, el tipo de racionalidad con que opera dicho control.

2.- Focalización: remite al cómo es atendida la necesidad tanto cuantitativa como cualitativamente y en qué medida el servicio llega a quienes realmente lo necesitan.

3.- Capacidad de innovación: se refiere a la posibilidad de adecuar la prestación del servicio a las realidades cambiantes del ambiente local, ya sea por disposición de nuevas tecnologías, por una diversificación de la demanda o por un cambio en las orientaciones políticas dominantes.

4.- Las relaciones entre la entidad que presta el servicio y la población. Este ámbito alude a la relación gobierno - sociedad local - es decir, a la forma como la prestación del servicio articula y establece simbólicamente y materialmente un vínculo entre usuarios - beneficiarios y/o cliente y el gobierno local.

Los anteriores niveles de análisis constituyen el marco metodológico que guía nuestro trabajo. Estos niveles se conjugan y se articulan en una suerte de unidad teórica y metodológica que nos permite aproximarnos a las características que perfilan o definen el proceso de ges-

ción de un determinado servicio, en nuestro caso, el modo de gestión del servicio de basura en el municipio Libertador de la ciudad Mérida

II. El servicio de basura en el municipio libertador de la ciudad de mérida

La necesaria contextualización

Mérida es la capital del estado del mismo nombre y esta situada en los Andes Venezolanos, al sur- oeste del país. Es caracterizada como una ciudad secundaria por su rango poblacional de aproximadamente unos 250.000 habitantes. Pero en lo fundamental es una ciudad universitaria, no solo porque en ella tiene sede la Universidad de los Andes (ULA), desde el siglo XVIII, sino, y fundamentalmente, porque en los últimos 50 años la universidad se ha convertido en el motor principal del desarrollo urbano de la ciudad. Las actividades universitarias que dependen básicamente del gasto público, el cual es transferido del gobierno central hacia la universidad, han dado lugar a toda una serie de actividades comerciales y de servicios que en su conjunto conforman el eje central del crecimiento y del desarrollo del sistema urbano local. La ciudad de Mérida esta constituida política territorialmente por el municipio Libertador. Este es el más importante, el primero en jerarquía de los 23 municipios que conforma la entidad federal del Estado Mérida.⁽³⁾

El servicio de aseo urbano en el municipio Libertador- ciudad de Mérida

El servicio de aseo urbano en el municipio Libertador funcionó hasta diciembre de 1993 como una empresa pública de carácter municipal. Un diagnóstico realizado para esa fecha señalaba que tanto el servicio como la empresa municipal, que tradicionalmente había prestado el servicio, mostraban un estado bastante precario: a) baja capacidad técnica, expresada en la escuálida flota de 13 camiones volteo, casi todos en mal estado, además del foco de contaminación que representaban dichos camiones; b) el recorrido de las rutas establecidas no

(3) Si tomamos como indicador la composición territorial (parroquias) y el n° de población por municipios, tenemos: la primacía del municipio Libertador con 15 parroquias, para un n° de población total de 250.000hab; le sigue el municipio Campo Elias con 7 parroquias, para un total de de 84.866 hab; un tercer lugar el municipio Sucre con 5 parroquias, para un total de 42.330 hab. Cf. OCEI ,año 2000

seguían un criterio técnico, se caracterizaba por ser bastante improvisado; c) ausencia de racionalidad técnica en cuanto al uso de los recursos humanos, es decir, no había correspondencia entre el número de empleados y obreros contratados y lo precario del servicio. Con relación a éste último aspecto, el diagnóstico concluye sobre la necesidad de desincorporar mano de obra, ya que el número de empleados, unos 400, entre obreros y caporales, representaban una carga burocrática y financiera para la administración municipal, aparte del bajo nivel de formación del personal que hacía de la basura un servicio bastante ineficiente. Este informe fue presentado en 1993, por el primer Alcalde elegido popularmente a la Cámara Municipal, en él se indicaba la necesidad de un cambio profundo en el manejo del servicio de basura. Al respecto, el Alcalde conjuntamente con la Cámara Municipal toman la decisión de liquidar la empresa municipal para luego llamar a licitación. La liquidación fue posible gracias a los préstamos otorgados a la Alcaldía por parte del gobierno central (Ministerio de Relaciones Interiores) y de la banca privada. Estos préstamos permitieron básicamente la cancelación de las prestaciones sociales a los 400 obreros, y la adquisición de un equipo mínimo de nueve unidades vehiculares de tipo compactadoras. Con el nuevo equipo y la contratación de sólo 30 obreros, la Alcaldía prestará el servicio hasta abril de 1994, cuando que el servicio fue entregado, en contrato de administración, a la empresa privada seleccionada mediante el sistema de licitación.⁽⁴⁾

Hacia un nuevo modelo de gestión.

En Mérida como ocurrió en todas las ciudades del país, la nueva administración municipal que surge a partir de las reformas de 1989, va a tener como actor principal de la gestión y de la administración municipal al Alcalde. Desde esta posición y de acuerdo a los principios jurídicos establecidos en LORM (1989), el primer Alcalde elegido en el municipio Libertador de la ciudad de Mérida, en diciembre de 1989, toma la decisión conjuntamente con la cámara municipal, de liquidar la empresa municipal de aseo urbano y trasladar el servicio a manos privadas. Esta acción de tipo político dará origen a un nuevo actor: la empresa. Esta va a portar una nueva racionalidad a las relaciones e interacciones entre los distintos actores del proceso de gestión de la basura en el municipio Libertador.

(4) El mecanismo de licitación pública, descrito en LORM, prevee los elementos necesarios para garantizar una oferta adecuada de los bienes colectivos. En el artículo 42 de la ciudad ley se describen las condiciones mínimas que regirán en cualquier concesión para la prestación de servicios públicos.

En abril de 1994 el consejo municipal, representado en la figura del Alcalde, firma el contrato de administración por 4 años, revisable cada dos años, con la empresa SERTELIN C.A, favorecida en la licitación. De esta manera, el servicio de aseo urbano es entregado a dicha empresa bajo la forma de un contrato de administración en un solo paquete, el cual incluye la recolección de residuos sólidos, el barrido de las calles y la disposición final en el vertedero.

Es importante señalar que el contrato de administración excluye a la empresa de hacer la asignación de las tarifas y el cobro del servicio. La Alcaldía se reserva esta función. Las razones son exclusivamente de políticas; por una parte, se trata de tener el control por el Alcalde de uno de los escenarios más vulnerables: el aumento de tarifas siempre es fuente de tensiones y conflictos entre la población y el gobierno municipal. Y por la otra, esta decisión tiende a dar una imagen más democrática y menos privatizadora del servicio. Con ello, se introduce una racionalidad de tipo político, porque de lo contrario, desde el punto de vista de la empresa, la lógica sería meramente técnica y de mercado. De allí, que en el modo de gestión del servicio de aseo urbano en Mérida, se articulan dos tipos de lógicas: la técnico empresarial y la institucional política.

Para el cobro del servicio, la administración municipal llegó a un acuerdo con la empresa regional de electricidad (CADELA) para que ésta incluyera en el recibo de luz, el cobro por el servicio de aseo urbano. Este acuerdo garantizaba una constancia y cobertura mayor del pago del servicio, que anteriormente era evadido por diferentes causas y que en el nuevo marco es prioritario.

Los anteriores aspectos dibujan nuevos escenarios en la prestación y gestión del servicio de basura, en los cuales y en principio vinculados a dos tipos de racionalidades y a dos importantes actores: Alcalde y Empresa privada. La presencia y articulación de estas lógicas y de estos dos actores nos permite hablar de un nuevo modelo de gestión en el servicio de aseo urbano en la ciudad de Mérida.

III. Evaluación del modo de gestión: escenarios y actores

Siguiendo el criterio metodológico, anteriormente expuesto, el cual nos permite identificar los distintos escenarios y sus respectivos actores, tenemos en el caso del servicio del aseo urbano en el municipio Liberta-

dor , ciudad de Mérida, cuatro escenarios claramente identificados:

La Alcaldía

La Empresa

Las calles

El vertedero

La Alcaldía

Este escenario incluye al Alcalde como administrador y a los funcionarios municipales encargados del servicio. El Alcalde ocupa el lugar de mayor poder en la trama de relaciones que se establecen en este escenario. Es él quien establece las relaciones con los otros actores y con la sociedad local.

De acuerdo a la estructura organizacional de la administración municipal de la Alcaldía de Mérida, las líneas de acción parten y dependen fundamentalmente del gerente municipal. Dentro de dicha estructura la dirección del servicio de aseo urbano depende directamente del Alcalde. Lo que conduce a un escenario cerrado, puesto que la mayoría de las decisiones en materia de servicios públicos son tomadas por el Alcalde, y en algunos casos son llevadas a la Cámara Municipal. Por su parte, los concejales miembros de la cámara municipal se conforman con aprobar la propuesta del Alcalde, ya que la mayoría de estos concejales responden políticamente a los intereses del Alcalde. Y en el caso de que esto no fuera así, entonces, se realizan acuerdos políticos previos entre las distintas fuerzas de para garantizar la aprobación de la propuesta sometida a la cámara por el Alcalde.

Por su parte, los funcionarios municipales responsables del servicio, al menos de su control, sólo reciben órdenes y la mayoría de ellos no cuenta con una experticia profesional en el manejo del servicio. Los funcionarios o el funcionario es un actor meramente burocrático, en algunos casos de mediación entre el usuario y la gerencia municipal, para llevar a ésta alguna denuncia o queja por parte de la población. En última instancia las decisiones mayores dependen del Alcalde. Por lo tanto, en este escenario la mayoría de las relaciones que se tejen son de tipo político, a la manera tradicional de acumulación política, ella se aleja de la lógica social que en última instancia es la que debería dominar en este tipo de escenario.⁽⁵⁾

(5). Entendemos por modo tradicional de acumulación política, cuando la gestión del servicio público sigue una racionalidad de tipo político, basada en la búsqueda de un cálculo político por parte de las autoridades locales o los agentes decisivos o los intermediarios partidistas. En el modo de acumulación política priva en la toma de decisiones el rendimiento político independientemente de que satisfagan una necesidad de la población o impliquen un uso no eficiente de los recursos. Cf. Velásquez, F 1994.

La empresa

La empresa, en este escenario toma las decisiones fundamentales con relación a la ejecución y la operación del servicio. Estas son tomadas por la gerencia de la empresa y no son el resultado de relaciones entre actores. Por ello, habría que preguntarse si realmente la empresa se constituye como un escenario. En el caso de Mérida, podemos hablar de dos empresas, (año 2000) contratadas por la Alcaldía para realizar la operación del servicio de aseo urbano en la ciudad. En última instancia, las relaciones que establecen ambas empresas son básicamente las mismas, tanto con la administración municipal como con la sociedad local.

En términos generales la racionalidad que se impone en este escenario es de tipo técnico-empresarial, la cual está expresada en el contrato de administración establecido por la Alcaldía. Sin embargo, el incumplimiento del contrato por ambas partes: Alcaldía y Empresa, en los últimos años ha generado una serie de conflictos en donde están en juego los intereses políticos y particulares por encima de los colectivos. Asimismo, la empresa se muestra con poca capacidad negociadora frente a la Alcaldía y responsabiliza a la administración municipal de su ineficiencia, así como, por las crisis o colapsos del servicio de aseo urbano que en los últimos años vive con frecuencia la ciudad. Nos encontramos frente a un escenario con muy poca capacidad de negociación, lo que se explica por el dominio de una lógica política de tipo tradicional que enmarca las relaciones entre la empresa y la Alcaldía. De esta manera, el modo de gestión del servicio de basura en el caso de Mérida se distancia tanto de la racionalidad técnica, que supuestamente impone la empresa, como de la racionalidad institucional de carácter democrático que debe tener todo servicio público.

La empresa es también un escenario cerrado. No existen por ejemplo auditorías internas que constituyan un espacio de encuentro dentro de la organización privada. Su única relación la establece con el Alcalde, y en el caso de la comunidad, ésta queda fuera del juego de relaciones y negociaciones que se dan en este escenario. La población por lo general tiende a soportar de manera pasiva todas las consecuencias (sociales y ambientales) producto del manejo ineficiente en el servicio de basura.⁽⁶⁾

Las calles

En este escenario se resuelve buena parte de la ejecución y operación del servicio, concierne a la recolección de los residuos, que es el aspecto universalmente perceptible del servicio. Este es un escenario mucho más abierto por sus mismas características, por lo tanto, abre la posibilidad para que intervengan otros actores, especialmente la comunidad. Es en este escenario donde los funcionarios municipales - supervisores - realizan el control a la empresa. Es también un escenario que se define a partir de lo territorial, es decir el sistema de relaciones se expresa en un territorio: las calles, avenidas, urbanizaciones y barrios. En Mérida las relaciones, por lo demás muy precarias, que se establecen en este escenario, son fundamentalmente entre la empresa y los funcionarios municipales. La comunidad, que sería otro actor importante tiene muy poca participación. Por lo tanto, la red de relaciones que se establece entre los actores que participan en este escenario es bastante frágil, y en consecuencia surge la pregunta si en verdad se debe considerar a este espacio como un escenario. En todo caso lo que se refleja en el mismo es que la empresa queda sola dentro de este escenario, ejecutando y decidiendo sobre la operación del servicio.

El basurero

La última operación formal del servicio de aseo urbano corresponde a la disposición final de los residuos, en el lugar denominado basurero o vertedero. Es también un escenario caracterizado por su territorialidad, es decir, existe un lugar claramente definido espacialmente.

Es importante señalar que el basurero que sirve a la ciudad de Mérida, lo es también para otras comunidades del estado; el relleno sanitario, ubicado en el sitio denominado "El Balcón", recibe los desechos sólidos de los municipios: Libertador, Campo Elías, Santos Marquina, Sucre y Mucurubá. Ello significa que se está en presencia de un escenario bastante complejo no sólo por el número de actores que

(6) En general, la posición de los vecinos respecto al servicio puede ser considerada, en el caso de Mérida, como pasiva. Esto se explica por ciertas condiciones socio-culturales: la limpieza pública no es una demanda en torno a la cual se estructuran prácticas asociativas sostenidas en el tiempo, aun cuando podamos observar por parte de pequeños grupos (minoritarios) de incluir algún tipo de organización social vinculada al servicio. Por otra parte, la población en el caso de Mérida maneja un nivel de servicio considerable: un número importante de la población considera como bueno (aceptable) el servicio. Se observa dentro de la población una noción de aseo exclusivamente relacionada con el interés individual, no verse afectado por basura en su vecindario. No existe una conciencia colectiva frente al problema y mucho menos una conciencia ambiental.

interactúan, sino también, por las diferentes posiciones que ocupan dentro de la red de relaciones. No todos los municipios tienen la misma jerarquía. El municipio Libertador por ser el municipio donde tiene sede la ciudad capital, tiene el mayor número de población y por tanto es el que genera la mayor cantidad de desechos sólidos, ocupa y tiene la principal posición en la trama de relaciones dentro de este escenario. Además de los municipios ya señalados participan: la empresa contratada por la Alcaldía del Libertador, otras empresas pequeñas, los obreros formales e informales que realizan las labores de compactación de los desechos sólidos y por último, las comunidades más cercanas al vertedero.

Este escenario se convirtió en los últimos años (1998-2000) en fuente de conflicto a partir del colapso del relleno sanitario en 1997⁽⁷⁾. Según estudios realizados por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN), el relleno sanitario debió ser clausurado en el año 1992. El estudio advierte sobre las condiciones de inoperancia y de contaminación ambiental del relleno sanitario y propone con urgencia el establecimiento de uno nuevo. El informe señala y precisa cuáles deben ser las bases técnicas que debe cumplir el nuevo basureo municipal: regulaciones sanitarias y ambientales contempladas en las normas y leyes vigentes que regulan el servicio. (Ley Penal del Ambiente, MARN). Establecidas las bases técnicas se debería llamar a licitación a empresas especializadas.

El nuevo vertedero debió comenzar su operación en octubre de 1997, cinco años después de haberse realizado el estudio que declaraba el cierre inmediato del relleno sanitario. El incumplimiento (cierre del relleno y la apertura de un nuevo vertedero) provocaron la reacción de la comunidad de San Juan de Lagunillas (municipio Sucre), comunidad más próxima al basurero y por lo tanto la más afectada. Los habitantes y dirigentes vecinales de San Juan de Lagunillas realizaron una serie de acciones: protestas, toma de la vía que conduce al basurero y denuncias en la prensa local acerca del estado de contaminación que se vivía en la zona.

(7) En 1992 el MARN decreta la clausura del relleno sanitario denominado el "Balcón", localizado en el municipio Sucre. Dicho decreto obligaba a estudiar la factibilidad de un nuevo sitio para el basurero. En 1997, cinco años después, emerge el conflicto ante la no respuesta de cierre del relleno sanitario, y la propuesta de un nuevo sitio, que al igual que el viejo sigue afectando a los asentamientos y comunidades más cercanas. Estas comunidades se declaran en emergencia frente a los graves problemas de contaminación ambiental y sanitaria a las que están siendo expuestas. Ello hace emerger el conflicto. En 1999 se crea la MANCOMUNIDAD con el objetivo de llegar acuerdos a la solución: la puesta en marcha de un nuevo vertedero. Para octubre del 2000 se tendría un nuevo sitio. Para esa misma fecha se contrata la empresa SINCREBA, la cual sería responsable de la disposición final de la basura de los cinco municipios.

Estas acciones generaron la intervención de los organismos competentes y de algunos expertos quienes conjuntamente con la comunidad y la Alcaldía de San Juan proponen la creación de una Mancomunidad. En ella van a participar las otras Alcaldías involucradas. Con la creación de la Mancomunidad se está en presencia de un nuevo escenario y desde el cual se negociará una posible solución al conflicto ⁽⁸⁾.

El desarrollo de los acontecimientos a partir de los primeros conflictos en 1998, hasta el momento de finalizar esta investigación (año 2000), pone de manifiesto la falta de voluntad política, el desinterés y la ausencia total de una visión global sobre el servicio de aseo urbano de parte de las instituciones responsables. Pero además, a lo largo del conflicto se devela cómo la lógica tradicional de hacer política domina en los acuerdos y negociaciones que se han realizado en los últimos años.

IV. Modos de gestión

Un segundo nivel de análisis va dirigido a evaluar los grados o capacidad de eficiencia del servicio. Para ello se tomaron cinco ámbitos que son clave no solo para medir eficiencia, sino para poder caracterizar el Modo de Gestión del servicio de basura. Estos ámbitos son los siguientes: control técnico; capacidad de focalización; capacidad de innovación y las relaciones entre el gobierno municipal y la sociedad local.

Control técnico

Con relación a este ámbito de la gestión, lo primero que se observa es la ausencia de una visión global con relación al servicio de aseo urbano. En Mérida, si bien la Alcaldía le corresponde de acuerdo a las normas de regulación, realizar el control técnico del servicio, en la práctica no lo realiza. En primer lugar, la dirección o departamento responsable de realizar el control del servicio de aseo urbano no cuenta ni con los recursos suficientes, ni con el personal idóneo como para realizar adecuadamente una supervisión sobre la prestación del servicio, y mucho menos para realizar un control técnico a la empresa. En segundo lugar, una vez realizado el contrato de administración con la empre-

(8) Las Mancomunidades son entidades locales con personalidad jurídica propia, formada mediante acuerdo celebrado entre dos o más municipios para la prestación de un determinado servicio. Art. 26 al 30 LORM. En octubre de 1999 se crea la mancomunidad constituida por los municipios: Libertador, Campo Elías, Sucre, Santos Marquina y Rangel. El objetivo: llegar a un acuerdo sobre la puesta en marcha de un nuevo vertedero dado el inminente colapso del relleno sanitario, El Balcón.

sa, se deja en manos de ésta el manejo y la decisión de casi todas las fases del proceso de gestión: planificación, inversión y ejecución. Por tanto, el control técnico se sumerge en un escenario cerrado que es la empresa, sin la intervención de otros actores que pudieran incidir en el modo de gestión.

Además de estos factores bien particulares que explican la falta de control técnico, podríamos señalar también:

1.- La ausencia de un marco normativo claro, preciso y objetivo que regule la acción de la empresa, más allá de las cuestiones generales del contrato. Esta falta de reglamentación no permite desarrollar ni mejorar la capacidad técnica del servicio, de allí que este ámbito de la gestión se vea sometido permanentemente a ciertos tipos de arreglos y negociaciones fuera de lo estrictamente técnico.

2.- Por último, lo que sería el punto de partida es la total ausencia de una política global con relación al servicio. En consecuencia, el control técnico queda supeditado a otro tipo de lógica. Lo que se ha podido constatar es que la racionalidad de acumulación política es predominante en el modo de gestión del servicio.

Capacidad de cobertura y focalización.

La capacidad de focalización o cobertura del servicio tiene que ver fundamentalmente con dos aspectos: el primero, de carácter amplio vinculado con la definición social, económica y técnica del problema y el segundo aspecto, mucho más específico, está referido al cómo, cuantitativa y cualitativamente, se satisface la necesidad. Esto requiere conocer la demanda (población cubierta o no) que permita hacer una evaluación sobre la capacidad de cobertura.

Con relación al primer aspecto (la definición del problema) este tiene que ver con la lógica que impere, es decir, cuál es la política trazada por la Alcaldía con relación al problema. Como ya hemos visto, no existe una visión global sobre el servicio, lo que determina una capacidad de cobertura y focalización restringida.

El segundo aspecto, referido a la cobertura propiamente dicha, tiene que ver con el conocimiento cuantitativo y de localización espacial de la demanda: población servida (urbanizaciones y barrios); espacios

públicos (centro de la ciudad, parques, plazas y avenidas); lugares de actividades comerciales e industriales y hospitales y clínicas.

Según datos suministrados por la oficina de aseo urbano de la Alcaldía del Libertador, la capacidad de cobertura era para 1999 de un 90%. Con relación a este dato reconocen los empleados municipales que el mismo corresponde al inventario, no actualizado, que data de la década de los ochenta. Señalan además, que apenas se ha iniciado la actualización del mismo, y por eso se ha comenzado por los lugares comerciales. Y no se tiene información acerca de los nuevos barrios periféricos que en los últimos años, han proliferado fuera del perímetro urbano de la ciudad.

En ese sentido la oferta del servicio se reduce al aseo de algunas calles de la ciudad, fundamentalmente a las del centro y avenidas más importantes y así como a la recolección de residuos domiciliarios en urbanizaciones y barrios. Con relación a los barrios la frecuencia del servicio es esporádica y en algunos de ellos, donde las características topográficas del lugar no permiten la entrada del camión de basura, esta se acumula por días en la entrada del barrio creando focos de contaminación visibles.

Por otra parte, al hablar de cobertura hay que evaluar la manera del cómo ésta es manejada. En Mérida la cobertura es el resultado de una gestión rutinaria, no existe cuestionamiento sobre el número de días, los horarios y rutas necesarias que permitan tener una cobertura eficiente del servicio. Nadie se pregunta sobre la manera de lograr una mejor cobertura. Como no hay una política global del problema, y la población en este caso mantiene una posición bastante pasiva, la capacidad de cobertura y focalización se reduce al mínimo esfuerzo. Hasta ahora, la demanda de la población tiene un carácter meramente formal, sus reclamos son esporádicos y muy puntuales; la población se ha habituado y se ha conformado con la simple rutina, tres veces por semana y, si ello no ocurre así, los desperdicios se acumulan y la población espera pacientemente se le retire la basura. El problema queda, en el caso de Mérida sujeto a la voluntad de la empresa que es la que decide, en última instancia, sobre la cobertura en general. Sí la empresa entra en conflicto con la Alcaldía, como ha sido recurrente en Mérida, la ciudad se queda varios días sin la prestación del servicio.

Capacidad de Innovación

La falta de una política global va limitar también la capacidad de innovación. En Mérida el servicio de basura, se presenta con muy poca capacidad para innovar, ello está asociado al poco interés que la administración municipal ha mostrado con relación al servicio de aseo urbano.

El aspecto de la innovación es probablemente una de las dimensiones más descuidadas del servicio de recolección de basura. Se ha podido constatar cómo paradójicamente este ámbito, (nos referimos a la innovación, que fue visto en el momento de realizar la transferencia, como básico y prioritario, por los principales actores- Alcaldía y Empresa-) en los últimos años (1995-2000) el deterioro y abandono ha sido progresivo. En el primer año de entrega del servicio a manos privadas (1994-1995) se pudo percibir un cambio o mejora en éste ámbito, con relación a la precaria e insuficiente flota existente para el momento. Se incorporaron nuevos y modernos camiones compactadores y recolectores por parte de empresa contratada. No obstante, estos equipos no contaron en el tiempo con el mantenimiento adecuado, así como tampoco fueron incorporados, de acuerdo a lo previsto, los nuevos camiones y nuevas tecnologías para el mejoramiento del servicio. Frente a esta falta de visión, la empresa alude que ello se debió a problemas financieros y a un supuesto déficit: *“el pago recibido apenas cubría los costos de operación del servicio por tanto, no se estaba en capacidad para incorporar mejoras o nuevas tecnologías”* (La Empresa). También se argumenta que esta imposibilidad para innovar es producto *“de un contrato de administración que no previó tomar en consideración la inflación y la devaluación de la moneda frente al dólar, si tomamos en consideración que dichos equipos son importados”* (La Empresa). Estas justificaciones ponen al descubierto la limitada visión, por parte de la empresa, en lo que a inversión e innovación se refiere, en el desinterés por parte de la administración municipal en este ámbito de la gestión.

Este problema se prolonga, y se agudiza cuando se observa como la segunda empresa contratada (1998) comienza a trabajar con una flota de camiones de menor capacidad que la anterior y bastante más precaria. Esta situación se hace sentir en la ciudad, y fue objeto de fuertes críticas por parte de la opinión pública. La respuesta tanto de la empresa como el de la propia Alcaldía al descontento manifiesto fue bastante pobre: *“los nuevos equipos ya están pedidos...”*. *“Poco a poco los iremos incorporando...”* (La Empresa). La presión ejercida a través

de la prensa local logró cierto mejoramiento con relación al trabajo rutinario de la recolección de basura. No obstante, no se dieron cambios en los que la innovación se refiere, lo que se traduce en un desmejoramiento general del servicio. (Diario Frontera: 1998).

Todo lo anterior demuestra la limitada visión que sobre la basura tienen los actores burocráticos y políticos, como son el Alcalde y el Consejo. Más aún, estos actores se han convertido en obstáculo frente algunas iniciativas de carácter innovador que han surgido en la ciudad por parte de algunos sectores expertos en la materia. Nos referimos al Circuito Universidad de los Andes para el Manejo Integral de los desechos (CIULAMIDE), integrado por expertos y profesionales. CIULAMIDE ha propuesto una iniciativa seria, cuentan con proyectos novedosos e innovadores, con una visión global e integral del problema que toma en cuenta los distintos ámbitos: económicos, sociales y ambientales. Sin embargo, estos proyectos no han recibido el apoyo por parte de los actores gubernamentales. Esto demuestra cómo los intereses políticos se interponen y obstaculizan cualquier innovación que se pueda generar fuera del escenario - Alcaldía -, en donde en última instancia se toman las principales decisiones con respecto al servicio de aseo urbano.

Por otra parte, mientras no exista una visión global sobre la basura y la acción sólo se centre en la visión estética, la cual reduce el problema a una "ciudad limpia", esta visión aislada no ayudará a ir al fondo del problema, por el contrario, no habrá motivación. Además "la ciudad limpia" es un slogan utilizado por los intereses políticos. Desde esta visión reduccionista los cambios son limitados y la incorporación de nuevas tecnologías es muy poca; y mientras las principales calles, parques y el centro de la ciudad den la imagen de que la ciudad tiene una nueva sonrisa el problema terminará allí.

Otro aspecto del servicio propenso a la innovación es el vertedero. Este escenario ha sido y es, en el caso de Mérida espacio de conflicto. Sin embargo, los conflictos permitieron, por una parte, abrir una discusión sobre el tema desde sus distintos ámbitos y por la otra, la incorporación a la discusión de otros actores: comunidad y expertos. Este hecho ha sido fundamental, hoy se habla de cambios significativos en cuanto al destino final de la basura. No obstante, al momento de finalizar esta investigación los proyectos presentados, y que representan una alternativa innovadora, siguen estando a la espera de las negociaciones políticas entre los distintos actores que participan en dicho escenario.

Por último, lo que se observa es una preeminencia de la racionalidad política en el servicio, donde el escenario conformado por el Alcalde y la Empresa, como actores decisivos en el servicio, subordinan cualquier posible cambio o innovación, a los intereses políticos. De esta manera, la gestión del servicio se estanca y se ve desmejorada.

Relación entre el gobierno municipal y la sociedad local.

El gobierno municipal necesariamente va a establecer relaciones diferenciadas con los distintos actores sociales. En nuestro caso se establecen las tradicionales relaciones entre gobierno y usuario. De manera general, tenemos la vinculación con los productores de desechos domiciliarios: vecinos, pobladores y residentes. Y con aquellos productores de basura no domiciliaria: hospitales y clínicas, así como también con los recolectores formales e informales.

Con relación a los vecinos productores de basura domiciliaria la vinculación se establece en la recolección, en la recepción de demandas y en el cobro del servicio. También se pudo observar el establecimiento de relaciones coyunturales que establecen los usuarios con los funcionarios municipales quienes reciben las demandas. Por su parte, nos encontramos que en este nivel por lo general las demandas y reclamos no son organizados y son de carácter puntual: los reclamos son presentados a la administración municipal, pero nada garantiza que sean atendidos satisfactoriamente. Ello se debe a la falta de canales de participación en la gestión del servicio. Como se pudo constatar, las decisiones se toman en escenarios cerrados (Alcaldía y Empresa). No existen canales institucionales de relación entre el gobierno municipal y la población, lo que lleva a esta última a emplear otros canales, medios de comunicación local, por ejemplo, para presentar sus inquietudes.

Por su parte, la falta de una política global con relación al tema de la basura, por parte de la Alcaldía de Mérida, limita la participación de los vecinos. Esta se expresa en la ausencia de una discusión social sobre las condiciones de prestación del servicio, por ejemplo, no hay cuestionamiento del modelo de transporte de basura o del manejo técnico y social de la disposición final de los residuos. Esta falta de problematización del tema por parte de la sociedad local ha reducido el problema de la basura, en el municipio Libertador, a los conflictos entre la Alcaldía y la Empresa.

En el caso de los desechos finales, en la medida que éstos no afecten a una determinada localidad, y no se haga visible socialmente como es el caso del municipio Libertador de la ciudad de Mérida, es poco probable el surgimiento de conflictos, como para generar acciones de la población frente al problema. No es el caso de la comunidad de Lagunillas, municipio Sucre, que se vio afectada por tener muy cercano al basureo. Esta comunidad sintió que a ella le tocaba cargar con todas las consecuencias de tener el basurero en su entorno más inmediato. Este hecho generó una movilización importante por parte de los vecinos, quienes hoy participan en las discusiones y en las decisiones que se están tomando sobre el destino final de la basura.

En el caso de Mérida es notorio cómo los vecinos tienen poca incidencia en el funcionamiento del modo de Gestión del servicio de basura. Se observan bajos niveles de organización, desconexión entre el gobierno municipal y la ciudadanía, desconocimiento de la problemática del servicio más allá del estrecho límite circunscrito a la satisfacción de las necesidades individuales o colectivas.

A manera de conclusión

La ausencia de una visión global sobre el servicio y el dominio de una lógica de acumulación política en el modo de gestión trae como consecuencia que el tema de la basura no sea tomado en cuenta dentro de los problemas de la sociedad local. Cuestión que se explica por dos razones: la primera está asociada con la manera tradicional de hacer política; la basura como tema o problema históricamente en nuestras sociedades no es proclive a generar dividendos políticos como la vivienda. En consecuencia, para los políticos el problema de la basura tiene poco interés. La segunda razón, también histórica, tiene que ver con la representación que tiene la población sobre el servicio; culturalmente se tiende a percibir o a evaluar el servicio como bueno o malo sólo desde una visión estética del problema. Se evalúa positivamente el servicio en términos de ciudad limpia, es lo que se percibe como natural y en este caso, por lo general, el servicio no genera conflictos sociales, por lo tanto, pierde significación política y no requiere cambios, en consecuencia no entra en la agenda política del gobierno local. Si por el contrario, el servicio es evaluado negativamente por la población, (una ciudad sucia) allí toma cierta relevancia y puede ser considerado por la administración municipal.

Por otra parte, en la medida que el tema no tenga significación social, como es el caso de Mérida, sobresalen los criterios políticos. Esta visión restringida se aleja de otras dimensiones como, la ambiental, la económica, y la social.

El servicio de aseo urbano en Mérida sufrió una suerte de privatización, bajo la forma de contrato de administración. Se entiende esto como un cambio en el tipo de gestión, una modificación en la articulación Estado-empresa privada (Coing, H, 1989:49). Sin embargo, este cambio no estuvo acompañado por una modernización de la organización pública municipal, que diera lugar a la regulación, monitoreo y control hacia la empresa y con ello garantizar un servicio eficiente. No existe un control técnico, muy baja innovación y la cobertura se restringe a su aspecto cuantitativo, esté limitado a inventarios no actualizados. Ello muestra un modo de gestión con fallas de ineficiencias notorias.

En síntesis, estamos en presencia de un modo de gestión, donde domina la lógica de acumulación política en la toma de decisiones. Dicha lógica se nutre de la idea que toda decisión, desde la definición de políticas hasta la realización de proyectos específicos, deben reportar ante todo rendimiento político, independientemente de la satisfacción de las necesidades. Ello conlleva a que los actores políticos y particularmente el Alcalde, juegue un papel central como agente de decisión y como orientador del proceso de gestión en sus fases de ejecución y operación del servicio.

Bibliografía

- Acosta, H. (1998). "El Municipio. Su gobierno, administración y control". Vadell hermanos EDITORES, Valencia, Venezuela.
- Borja, J. (1987). *Descentralización y Participación Ciudadana*. Instituto de estudios de administración local. Madrid.
- Coing, H. (1989). "Privatización de los servicios públicos: un debate ambiguo". En Scheingart, Martha, *Las ciudades latinoamericanas en la Crisis, problemas y desafíos*. Editorial Trillas, México.

- Coing, H. (1989). "Servicios urbanos: ¿viejo o nuevo tema?". En: Mario Unda (ed). *La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer. Viejos y nuevos temas*. Vol. 2. Quito. CIUDAD.
- Del Rosario, H. y Mascareño, C. (2001). "Conflicto y cooperación entre niveles de gobierno: el federalismo venezolano". En *Cuadernos del CENDES*, N° 46, año 18, enero-abril 2001, Caracas, 21-52
- García, D. (compilador). (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO. Universidad de Buenos Aires. Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires.
- Kelly, J. (compiladora). (1996). *Servicios Públicos. Claves para el Bienestar*. Ediciones IESA. Caracas.
- Marcano, E. (1999). Calidad de Vida, Servicio Público y desarrollo Urbano en Venezuela. En Roberto Briceño: *Salud y Equidad. Una mirada desde las ciencias Sociales*. CDC /UCV.
- Mascareño, C. (coord). (2000). *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones, y perspectivas*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Pérez, P. (1994). "Gestión local de servicios públicos en argentina: basura y vivienda. Los casos de Zarate y Resistencia". En: Rodríguez, A y Velásquez, F. (ed). *Municipio y servicios públicos*. Ediciones Sur, Santiago de Chile.
- PNUD/BM. (1999). *La Descentralización. Diálogo para el Desarrollo*. Ed. Nueva Sociedad. Caracas.
- Rodríguez A. y Fabio V. (1994). "Municipio y Servicios Públicos. Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de América Latina." Colección Estudios Urbanos. Ediciones Sur. Santiago de Chile.
- Stoffaes, C. (1995). *Services Publics. Question D' avenir..* Editions Odile Jacob. Paris.
- Tobio M., Alberto. (1996). *Gerencia y Planificación Municipal en Venezuela*. CENDES. Caracas
- Velásquez, F. (1994). "La gestión local de servicios públicos. Consideraciones finales". En Rodríguez, A y Velásquez, F (ed). *Municipio y Servicios Públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, pp385-396. Ediciones Estudios Urbanos, Santiago de Chile.
- Villalba, J. (1993). "La gerencia de los servicios públicos municipales". En Nelly, Janet, *Gerencia Municipal*. Ediciones IESA ,Caracas
- Ziccardi, A. (cordinadora). (1996). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Instituto de investigaciones Sociales. UNAM, México.

Documentos oficiales

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público (1989).

Ley Orgánica de Régimen Municipal y su Reforma (1998).

Ley Penal del Ambiente. MARN

Gaceta Municipal. Ordenanza sobre el manejo integral de los desechos sólidos de índole atóxicos generados en el municipio Libertador. Mérida, 8 de agosto de 1996.

Hemerografía

Diario-local Frontera 1998-2000

Diario local Los Andes 1998-1999

Diario local El Cambio 1998-1999