



Universidad de la Sierra Sur

División de Estudios de Postgrado
Maestría en Planeación Estratégica Municipal

La municipalización de la sustentabilidad y la sostenibilidad

Crisis de gobernabilidad y acciones de resistencia civil ante la
interrupción del servicio de recolección de residuos sólidos por
parte del H. Ayuntamiento del Municipio de Miahuatlán de
Porfirio Díaz, Oaxaca, 2011-2013.

Tesis

Para obtener el grado de:
Maestra en Planeación Estratégica Municipal

Presenta:

Palmira Lizhet Bohórquez Alavez

Director de Tesis:

M.A.P.P. Juan José Martínez Becerra

Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, octubre de 2014.

**LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA SUSTENTABILIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD
CRISIS DE GOBERNABILIDAD Y ACCIONES DE RESISTENCIA CIVIL ANTE LA
INTERRUPCIÓN DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS
POR PARTE DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MIAHUATLÁN DE
PORFIRIO DÍAZ, OAXACA, 2011-2013.**

Tesis elaborada por Palmira Lizhet Bohórquez Alavez, bajo la dirección del Comité Tutorial indicado; quienes dirigieron, aprobaron, asesoraron y aceptaron la presente investigación como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRA EN PLANEACIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL

Integrantes del Comité Tutorial

Director: M.A.P.P. Juan José Martínez Becerra

Asesor: Dr. Miguel Ángel Hernández García

Asesor: Dr. Pedro Durán Férman

**LA MUNICIPALIZACIÓN DE LA SUSTENTABILIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD
CRISIS DE GOVERNABILIDAD Y ACCIONES DE RESISTENCIA CIVIL ANTE LA
INTERRUPCIÓN DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS
POR PARTE DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MIAHUATLÁN DE
PORFIRIO DÍAZ, OAXACA, 2011-2013.**

El jurado revisó y aprobó el examen de grado de Palmira Lizhet Bohórquez Alavez, autora de la presente tesis de Maestra en Planeación Estratégica Municipal, estuvo constituido por:

Presidente: Dr. Miguel Ángel Hernández García _____

Secretario: Dr. Pedro Durán Férman _____

Vocal: M.A.P.P. Juan José Martínez Becerra _____

Suplente: Mtro. Daniel Robles Torres _____

Suplente: Dr. Joselito Fernández Tapia _____

Agradecimientos

Han sido dos años de trabajo en esta tesis, sin embargo podría continuar otros años más; no obstante, hasta aquí llega el estudio realizado respecto al problema de los residuos sólidos en Miahuatlán de Porfirio Díaz. Cabe aclarar que para muchos no fue un problema porque, como lo resumía un político: “... *lo del César al César y lo de la basura a la basura, ¿para qué tirar el dinero cuando se necesita invertir en obras?...*” (Rojas, comunicación personal, 21 de noviembre de 2013).

Durante este tiempo, he recibido el apoyo y ayuda de numerosas personas que, sin ningún beneficio, me han abierto las puertas de sus casas, (algunas de ellas anónimas) y me otorgaron información y documentos importantes. Aunque también se tuvieron limitantes en documentos a los que no se pudo acceder¹. A todas estas personas, les doy las gracias. También me es grato agradecer a todos aquellos que me ofrecieron una entrevista, en especial al Sr. Ignacio Jarquín mejor conocido como “Don Nachito”, chofer y trabajador del Ayuntamiento de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca desde el año de 1980; a los trabajadores anónimos que diariamente barren las calles, que me ayudaron a construir mi percepción de la situación y gravedad de su trabajo, a todos ellos gracias.

Mi principal agradecimiento es para el M.A.P.P. Juan José Martínez Becerra, director de esta tesis, sin cuya entrega y dedicación no podría haber concluido este proyecto, pues con su asesoría me ha indicado el camino a seguir, animándome en todo momento y exigiéndome a cumplir con este compromiso. Asimismo, al Dr. Miguel Ángel, profesor muy querido que comprometido con su trabajo aportó ideas a este

¹ Por considerarse información confidencial o porque la información se encontraba en el palacio municipal, el cual estuvo tomado durante el trabajo de campo.

proyecto y siempre se manifestó dispuesto a trabajar, gracias por todas las facilidades que me brindó. A ustedes les agradezco el tiempo invertido en la revisión de esta tesis que fueron horas de trabajo que sacrificaron de sus proyectos personales.

Además, agradezco a mis compañeras de Maestría Fatty, Mary y Viky que día a día me motivaron a continuar; gracias por su ayuda, apoyo y amistad durante estos años. A la Universidad de la Sierra Sur, la concesión de la beca de colegiatura durante los dos años que estuve asistiendo y por abrirme las puertas para realizar mis estudios de postgrado, al comité tutorial y todos los demás revisores que aportaron ideas para culminar este proyecto; muchas gracias.

Y, por su puesto, a mi familia por tener que soportar esos momentos en los que no permitía que me molestaran; a Cris y Cari, por ayudarme con mi pequeña durante este proceso de formación. Pero sobre todo, a ustedes Adrián y mi hija Adrianita que estuvieron en todo momento conmigo, me ayudaron en el trabajo de campo y la recolección de la información; aunque a veces ya no me querían ver más en la computadora, ahí estaban escuchando mis aburridos comentarios sobre el problema de Miahuatlán que involuntariamente tenían que hacer, y sobre todo porque me ayudaban con esas ideas que revoloteaban en mi cabeza; mi hija, que aportó ideas y comentarios a este trabajo a su corta edad, por ello a ustedes les quiero dedicar esta tesis y decirles: ¡“Gracias”!

Quizá me falten palabras y espacio para agradecer a todos los que intervinieron en la formación y revisión de este proyecto, con sus conocimientos enriquecieron día a día la información presentada en esta investigación. Por todo lo anterior, muchas gracias.

Resumen

El municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, tiene una población de 23, 940 habitantes en la cabecera municipal. Uno de los servicios públicos municipales que se ofrece es la recolección de basura, el cual fue suspendido en el mes marzo del año 2012 por carecer de un sitio donde depositar los residuos sólidos. El tiradero a cielo abierto, que durante más de 22 años se convirtió en una fuente de contaminación, fue cerrado. Esta situación provocó una crisis de gobernabilidad causada por el surgimiento de acciones de resistencia civil, organizadas por diferentes sectores de la sociedad. No obstante, surgieron más problemas que abarcaron los ámbitos político, económico, ambiental y social.

A partir de esta problemática, las directrices teóricas y metodológicas del estudio de caso y teniendo como marco la Agenda 21 Local (A21L) que contiene una serie de lineamientos para que los municipios atiendan los problemas desde una perspectiva de la sustentabilidad y la sostenibilidad, se analizaron las propuestas, soluciones que realizaba la autoridad del municipio en los ámbitos de la gestión ambiental a pesar de no contar con una legitimidad. Además, se estudió en qué medida la participación ciudadana se involucró en el problema de los residuos sólidos, conocimiento acerca del problema y propuestas para resolverlo.

Esta crisis de gobernabilidad que comenzó con la aparente incapacidad del gobierno municipal para resolver un problema de contaminación ambiental, mostró que existen intereses económicos y políticos, aunque fuertemente condicionados por los intereses personales de los actores sociales. Fue evidente que la acción gubernamental carece de conocimiento e interés sobre procesos de municipalización (institucionalización), así como de mecanismos que pudieran ayudar a reorientar las actividades y funciones del municipio en interés del desarrollo político, económico, social y ambiental.

Por parte de los grupos organizados, se observó que existe cierta resistencia a la participación, así como un acentuado individualismo y apatía, respecto a la participación en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas municipales, una orientación política por parte de los líderes, que se antepone a los intereses de la ciudadanía.

Palabras clave: Municipalización, Agenda 21 Local, sustentabilidad, participación residuos sólidos municipales.

Abstract

The municipality Miahuatlán of Porfirio Diaz, has a population of 23 940 inhabitants in the county seat. One of the municipal utilities offer is garbage collection, which was suspended in March 2012 month for lack of a place to deposit the solid waste. The open dumpsite, which for over 22 years became a source of pollution, was closed. This situation caused a crisis of governance caused by the emergence of civil resistance actions organized by different sectors of society. However, more problems arose covering political, economic, environmental and social fields.

From this problem, the theoretical and methodological case study and having as background a Local Agenda 21 (LA21) containing a set of guidelines for municipalities to address the problems from the perspective of sustainability and sustainability guidelines, analyzed the proposals, solutions being conducted by the authority of the municipality to implement sustainability in the areas of environmental management despite not having legitimacy. In addition, we studied the extent to which public participation was involved in the problem of solid waste, knowledge about the problem and proposed to solve it.

This crisis of governance that began with the apparent inability of the municipal government to solve a problem of environmental pollution showed that there are economic and political interests, although strongly influenced by the personal interests of the stakeholders. It was evident that government action lacks knowledge and interest in municipalization processes (institutionalization), as well as mechanisms that could help reorient the activities and functions of the municipality in the interest of political, economic, social and environmental development.

By organized groups, it was observed that there is some resistance to participation, as well as a marked individualism and apathy regarding participation in the search for alternative solutions to municipal problems, policy guidance from the leaders that takes precedence over the interests of citizens.

Keywords: municipalization, Local Agenda 21, sustainability, municipal solid waste participation.

Índice

PRESENTACIÓN	1
INTRODUCCIÓN	5
Definición del problema	7
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO	12
1.1. La construcción de un marco teórico para el estudio sobre la recolección de residuos sólidos.....	12
1.2. Hacia un cambio en las teorías del desarrollo.....	13
1.2.1. ¿Desarrollo?.....	13
1.2.2. Las teorías del desarrollo.	14
1.3. Origen del nuevo paradigma del desarrollo: evolución de la relación sociedad-naturaleza	17
1.3.1. Corrientes ambientalistas de los años setenta.	19
1.3.2. El desarrollo sustentable y sostenible.	20
1.3.3. <i>Sustainable Development</i> : El concepto.....	21
1.4. El nuevo discurso: desarrollo sustentable y sostenible	22
1.5. Triangulación del desarrollo sustentable y sostenible	24
1.6. Agenda 21: ¿Principios generales del desarrollo sustentable y sostenible?	26
1.6.1. Una difícil vinculación: visión global-solución local.....	27
1.7. Agenda 21 Local: un proceso de Municipalización de la sustentabilidad y la sostenibilidad	29
1.8. Gobernabilidad y resistencia civil ante la crisis de legitimidad	33
1.9. Municipalización de la sustentabilidad y la sostenibilidad	34

1.10. Recapitulación.....	36
CAPÍTULO II. MARCO METODOLÓGICO.....	39
2.1. La metodología de la investigación en las ciencias sociales	39
2.2. Clasificación de los métodos	41
2.2.1. Método Mixto.....	41
2.2.2. Método cuantitativo.	42
2.2.3. Método cualitativo.	42
2.3. Estudio de caso.....	44
2.3.1. Estudio de caso en la perspectiva del análisis local.....	48
2.3.2. Oaxaca: un estudio de caso cualitativo, desde Miahuatlán de Porfirio Díaz, a través de la municipalización de la sustentabilidad.....	49
2.3.3. Construcción del Estudio de caso cualitativo de Miahuatlán de Porfirio Díaz sobre la municipalización de la sustentabilidad y la sostenibilidad.	51
2.3.3.1. Fuente de evidencia: Documental.	53
2.3.3.2. Fuente de evidencia: Documentos digitales.	54
2.3.3.3. Fuente de evidencia: Entrevista.	55
2.3.3.4. Fuente de evidencia: Observación participante.....	56
2.3.3.5. Fuente de evidencia: Observación directa.....	57
2.3.3.6. Fuente de evidencia: Artefactos físicos.	57
2.4. Recapitulación.....	58
CAPÍTULO III. MARCO CONTEXTUAL	59
3.1. Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, México	59
3.1.1. Dimensión Geográfica.....	59
3.1.2. Dimensión histórica.	61

3.1.3. Escudo oficial del distrito de Miahuatlán.....	62
3.1.4. Jeroglífico del municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	63
3.1.5. Dimensión sociodemográfica.	64
3.1.5.1. Población.....	64
3.1.5.2. Vivienda.....	66
3.1.5.3. Índice de marginación.....	68
3.1.5.4. Educación.....	69
3.1.5.5. Población en situación de pobreza en el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz.....	71
3.1.5.6. Actividad económica.....	73
3.1.6. Dimensión político-administrativa de Miahuatlán de Porfirio Díaz.....	75
3.1.6.1. Conformación administrativa.	75
3.1.6.2. Conformación Político-Electoral.	76
3.2. Contextualización del estudio de caso	80
3.3. Marco Legal de los servicios públicos	80
3.3.1. Cobertura de los servicios públicos municipales en el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca.....	83
CAPÍTULO IV. ESTUDIO DE CASO: EL SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE BASURA EN EL MUNICIPIO DE MIAHUATLÁN DE PORFIRIO DÍAZ, OAXACA. DE LA IMITACIÓN A LA INGOBERNABILIDAD.....	84
4.1. Un nuevo cambio	84
4.2. Servicio de recolección de residuos sólidos en el Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz	85
4.2.1. Antecedentes.	85

4.3.	El servicio de limpia y recolección en la administración 2011-2013	89
4.3.1.	Inversiones realizadas en el servicio de limpia y recolección de basura.	92
4.4.	Surgimiento del problema.....	93
4.5.	Interrupción del servicio de recolección de basura en la cabecera municipal de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca. Marzo-Junio 2012	95
4.6.	Surgimiento de la resistencia civil	96
4.7.	Restablecimiento del servicio de recolección de basura en la cabecera municipal de Miahuatlán de Porfirio Díaz	99
4.8.	Diversos paliativos al problema de los residuos sólidos.....	100
4.8.1.	Campaña de separación de los residuos sólidos.	100
4.8.2.	Centro de acopio, otra solución al problema.	102
4.9.	Una realidad, soluciones inmediatas.....	106
4.10.	Una nueva propuesta	108
4.11.	Relleno sanitario o industria de la basura: una lucha de poder.....	109
4.12.	Consecuencias ambientales, administrativas, económicas y políticas por el manejo inadecuado de los residuos sólidos en la localidad de Miahuatlán de Porfirio Díaz	111
4.12.1.	Quema de basura, una mirada insustentable.....	111
4.12.2.	Enterramiento de basura, una mirada insostenible.	113
4.12.3.	Costo político: una visión institucional.....	116
4.13.	En resumen	119
	CONCLUSIONES	121
	BIBLIOGRAFÍA	132
	ANEXOS	143

Índice de gráficas

Gráfica 1. Crecimiento poblacional de la cabecera municipal de Miahuatlán de Porfirio Díaz de 1990 al 2010.	65
Gráfica 2. Distribución de viviendas en el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	66
Gráfica 3. Comparación de la ocupación de viviendas en el municipio y cabecera municipal de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	67
Gráfica 4. Viviendas particulares habitadas con bienes en la cabecera municipal de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	68
Gráfica 5. Población de 15 años y más analfabeta.	70
Gráfica 6. Porcentaje de población analfabeta en el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	70
Gráfica 7. Comparativo porcentual de los indicadores de Pobreza a nivel Federal, Estatal y Municipal.	72
Gráfica 8. Distribución porcentual de la participación económica de la cabecera municipal de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	74
Gráfica 9. Participación política en el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz del periodo 1998 al 2010.	79
Gráfica 10. Distribución final de votos por partidos políticos en la elección de Presidente Municipal de Miahuatlán de Porfirio Díaz 2013.	117

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Evolución de las teorías del desarrollo.	16
Cuadro 2. Fuentes de evidencia para la construcción del estudio de caso.	46
Cuadro 3. Fortalezas y debilidades de las fuentes de evidencia.	47
Cuadro 4. Fuentes de evidencia para la construcción del estudio de caso.	52
Cuadro 5. Estudios realizados por alumnos de licenciatura de la Universidad de la Sierra Sur.	53
Cuadro 6. Evidencia documental en el rubro libros.	54
Cuadro 7. Fuente de evidencia de tipo digital.	54
Cuadro 8. Entrevistas realizadas durante el periodo 2013-2014.	55
Cuadro 9. Población Económicamente Activa de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	73
Cuadro 10. Generación per cápita, domiciliaria y total de residuos sólidos urbanos (Cabecera municipal, Miahuatlán de Porfirio Díaz, 2010).	112
Cuadro 11. Multas y sanciones otorgadas por el Instituto de Ecología al Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz hasta noviembre del 2013.	114
Cuadro 12. Multas y sanciones otorgadas por el Instituto de Ecología al Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz hasta diciembre del 2013.	115
Cuadro 13. Distribución del gasto municipal en el periodo 2009, en el Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	128
Cuadro 14. Evidencia documental en el rubro tesis.	146

Índice de figuras

Figura 1. Interacción de los elementos de la sustentabilidad y la sostenibilidad.....	24
Figura 2. Municipalización de la sustentabilidad y la sostenibilidad.	36
Figura 3. Ubicación geográfica del municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	60
Figura 4. Escudo del Distrito de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	63
Figura 5. Jeroglífico del municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	64
Figura 6. Dimensión geográfica de la marginación en la región de la Sierra Sur.	69
Figura 7. Partidos políticos del municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	77
Figura 8. Persona encargada del barrido de calles.	90
Figura 9. Organigrama del H. Ayuntamiento 2011-2013.	91
Figura 10. Herramientas del personal del servicio de limpia del municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	92
Figura 11. Calle Hidalgo y 5 de Febrero, en un lunes de tianguis, en la cabecera municipal de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	96
Figura 12. Reunión en el Jardín municipal para buscar solución al problema de la basura.	97
Figura 13. Toma de la Junta Distrital Electoral de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	98

Figura 14. Personal Administrativo del Ayuntamiento de Miahuatlán, separando la basura.....	100
Figura 15. Acceso al centro de acopio de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	102
Figura 16. Maquinaria del centro de acopio del Tepehuaje.....	103
Figura 17. Personal de limpieza separando basura el día lunes de tianguis en la localidad de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	104
Figura 18. Toma del palacio municipal de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	107
Figura 19. Atlas de riesgo del municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz.....	111
Figura 20. Quema de basura en la localidad de Miahuatlán de Porfirio Díaz.	112

Presentación

Después de la segunda guerra mundial el tema ambiental se convirtió en una especie de “*slogan*” mundial utilizado por gobernantes, académicos, científicos, estudiantes, empresarios, etc. La nueva teoría llamada *sustainable development*, traducida como desarrollo sustentable y/o sostenible significó una respuesta atractiva para las teorías del desarrollo, ya que advierte los límites de un modelo de desarrollo basado en la racionalidad económica y el uso indiscriminado de los recursos naturales; por ello, desde sus orígenes involucra aspectos sociales, económicos y ambientales (Leff, 2004).

El desarrollo sustentable y/o sostenible nace como una estrategia que requiere una construcción progresiva, cuyas pretensiones son las de alcanzar un aprendizaje compartido por la sociedad mundial que surgió de manera paralela a la crisis mundial global. La Conferencia de Estocolmo (1972), es el punto de arranque de un proceso llamado según Calderón (2008) “acto de concienciación ecológica mundial” y de preocupación por la ecología, pero también es el origen del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). En esta conferencia se reconoció que el medio ambiente y el desarrollo no eran incompatibles, aunque era necesario crear un nuevo rumbo económico y social dentro de la perspectiva de una forma alternativa de desarrollo que fuera social, económica y ambientalmente compatible.

De acuerdo con Gallopin (2006) a este nuevo concepto se le llamó “ecodesarrollo”; una forma de desarrollo sustentada en tres pilares: **a)** autonomía en la toma decisiones –autodependencia–, **b)** equidad y prudencia ecológica y, **c)** promoción de un crecimiento cualitativo dirigido a armonizar los objetivos sociales y ecológicos

(Gallopin, 2006:4). Sin embargo, el término “ecodesarrollo” fue reemplazado, por el Informe de Brundtland, el cual iniciaba en 1987 utilizando el término “desarrollo sustentable y/o sostenible”.

Dentro del documento titulado “Nuestro Futuro Común” el desarrollo sustentable y/o sostenible se definió como: “El desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Naciones Unidas, 1987). Este concepto, aparentemente sencillo, resultó bastante complejo, ya que combinaba el término “desarrollo”, que por sí mismo implica un cambio direccional y progresivo (tanto cualitativo como cuantitativo), con el término “sustentable y/o sostenible” que tiene que ver con la permanencia en el tiempo, además de la inclusión de tres vertientes hasta ese tiempo vinculadas con el desarrollo expresado como simple crecimiento: los aspectos sociales, económicos y ambientales.

Paulatinamente el término “desarrollo sustentable y/o sostenible” se ha ido constituyendo como una referencia indispensable en el discurso político, empresarial y social. Es indiscutible la rapidez con la que el concepto se ha transformado en un concepto discursivamente hegemónico, según Elizalde (2003), el problema reside en que el término desarrollo sustentable y sostenible permaneció sólo en el horizonte del nivel teórico, en estudios, declaraciones y manifiestos, y no se tradujo en acciones prácticas y en cambios de conducta.

Por lo anterior, este estudio, realizado desde la perspectiva del estudio de caso, comprendió un proceso de indagación bibliográfica de la literatura disponible (bibliográfica y hemerográfica) para lo cual se visitaron bibliotecas públicas y personales, tesis, documentos, revistas, diarios que aportaran diferentes tipos de

información. Así fue como a partir de esa revisión bibliográfica, en el capítulo I titulado “Marco teórico”, se presenta una discusión sobre las teorías del desarrollo, las corrientes ambientalistas, la triangulación del desarrollo sustentable y sostenible, su nuevo discurso, así como la perspectiva de la Agenda 21 y su difícil vinculación entre una visión global y otra local. En seguida se analiza la institucionalización (municipalización) como un proceso de socialización institucional en el que, a través de la gestión pública, se legitima la temática ambiental como guía del quehacer gubernamental.

En el segundo capítulo, “Marco metodológico”, se describen y contrastan los métodos de investigación cuantitativo, cualitativo, mixto y el estudio de caso; este último desde el cual se analiza la presente investigación. Además, debido a que se trata de un problema específico el de (la recolección de los residuos sólidos) dentro de un contexto que involucra a un conjunto diverso de actores sociales, políticos, ciudadanos, individuales, en ocasiones se tuvo que analizar de manera muy rápida y en medio de contrastantes posturas e intentos de cambios de rumbo, pues lo que en ese momento pudiese haber sido un núcleo de agudización del problema, al siguiente día, con un “remedio casero”, pudo ya no serlo.

No obstante, un problema sencillo para diversos actores de la comunidad de Miahuatlán de Porfirio Díaz como el arriba descrito y sobre todo, que se había vuelto parte de la realidad cotidiana de quienes vivían de cerca el problema de contaminación por residuos sólidos y las formas cada vez más contaminantes de su manejo, no se percibió que provocaría una situación de crisis de gobernabilidad que

experimentó el municipio de Miahuatlán² durante el año 2012 y 2013. En tal contexto, el estudio de caso nos brindó la oportunidad de buscar las evidencias mediante seis fuentes de información: documental, registros de archivos, entrevistas, observación directa, observación participante y objetos físicos (Yin, 1994).

En el tercer capítulo, se presenta una contextualización del municipio en el que se enfocó este problema; para esto, se describe cualitativa y cuantitativamente la dimensión geográfica, histórica, sociodemográfica del municipio, un conjunto de información cuyas interrelaciones nos trazan el panorama de la situación del municipio en sus diferentes esferas como la económica, política, social y ambiental.

El cuarto capítulo es lo que constituye el desarrollo, resultados y análisis de una situación problemática que trastornó la vida cotidiana de los habitantes de Miahuatlán de Porfirio Díaz y que derivó en una crisis de gobernabilidad y las consecuentes acciones de resistencia civil, cuyo origen fue la interrupción del servicio de recolección de residuos sólidos por el Ayuntamiento del Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz.

Finalmente, las conclusiones dan cuenta, de una manera reflexiva y crítica de los aspectos más sobresalientes, las interrelaciones, las causas y las consecuencias de un problema que, de una manera u otra, impactó a la ciudadanía y desembocó en un abierto, claro y público enfrentamiento entre la sociedad y sus gobernantes. Y como último apartado se tienen las referencias bibliográficas que están integradas por libros, revistas, leyes, periodicos que se revisaron para la integración de esta tesis, así como los anexos que son parte complementaria de la presente investigación.

² Para la presente Investigación hablar de Miahuatlán de Porfirio Díaz es hablar de Miahuatlán palabra que será usada como sinónimo.

Introducción

En 1992, con la “Cumbre de la Tierra” celebrada en Río de Janeiro, una de las cumbres más significativas de los años 90, se reorientó el trabajo de los organismos internacionales hacia un desarrollo centrado en la sustentabilidad, la sostenibilidad y en el ser humano. En esta cumbre nace el Programa 21 o Agenda 21 el cual, según Aguado (2005), contempla que el éxito de la Agenda 21 en el nivel global sólo puede conseguirse a través del éxito en la escala local, debido a la interrelación existente entre los procesos globales y las acciones locales. De esta forma, las autoridades locales deben trabajar conjuntamente con todos los sectores de la comunidad local en la elaboración de planes de acción para la sostenibilidad y la sustentabilidad en el nivel local (Aguado, 2005:110).

De acuerdo con lo anterior, la Agenda 21 es un programa de actuación que establece iniciativas específicas que deben adoptar los diversos países, en un marco en el que los gobiernos se comprometen a elaborar estrategias nacionales de desarrollo sustentable y sostenible. En el mismo sentido, para realizar esta acción es necesario incorporar la opinión de los ciudadanos y por ello surge la Agenda 21 Local, que se ha convertido en el instrumento que puede llegar a contemplar las acciones locales como un medio para hacer transitar el concepto del desarrollo sustentable y sostenible desde la retórica política contenida en el nivel global, hasta la esfera operativa y real en la escala local (Subirats y Font, 2000).

Con el tiempo, la Agenda 21 Local se ha constituido en un acuerdo tácito que se ha transformado en una propuesta teórico-metodológica, que actualmente, a través de las acciones legislativas de los gobiernos nacionales, se ha convertido en el instrumento que aspira a organizar, planificar y conducir las actuaciones locales que

serían el vínculo para institucionalizar el concepto de desarrollo sustentable y sostenible, como parte del proceso llamado municipalización que constituye un medio de legitimación de los gobiernos locales y que impulsaría la formalización de las relaciones políticas entre el Estado y sus gobernados.

Por eso, la Agenda 21 Local es una herramienta que implica la construcción de un proceso político que debe surgir del consenso entre los representantes políticos, técnicos municipales, agentes implicados y los ciudadanos de los territorios afectados (Martínez y Martín, 2002, en Aguado 2005: 97). Es claro que en el nivel local, generalmente no existen procesos de adopción e interiorización de ordenamientos de carácter nacional, estatal e incluso municipal en los diversos ámbitos que tienden a regular la administración y el gobierno, lo cual es también muy marcado respecto al conocimiento mínimo de los preceptos contenidos en documentos como la Agenda 21 Local y menos su consideración como una herramienta estratégica de planificación para la integración del objetivo de desarrollo sustentable y sostenible en sus políticas.

En el nivel local, tradicionalmente la construcción de una agenda de políticas públicas ha sido un proceso casi inexistente, pues las acciones son realizadas por inercia, se atienden las demandas de servicios en la medida de las posibilidades de cobertura que permiten los recursos que son asignados por otros niveles de gobierno. Así, las decisiones son tomadas por la administración municipal con una visión operativa y de corto plazo, y generalmente los lineamientos son del gobierno Federal o Estatal (Cabrero, 2003: 27).

En el nivel gubernamental local, es evidente que no sólo existe un desconocimiento que se encuentra en la escasa preparación de las autoridades, además, es notoria la

resistencia al cambio, aspecto que ha sido un factor determinante en este proceso, ya que una práctica establecida y que permanece sin cambios a lo largo del tiempo se considera como correcta e incluso llega a institucionalizarse de manera informal. Por tanto, una práctica novedosa –entre gobernante y gobernados– de no adquirir la suficiente legitimidad, por medio de permanentes procesos ciudadanos de enseñanza-aprendizaje, de una amplia recepción y apropiación por parte de los ciudadanos (apropiación entendida como un proceso dialéctico de interiorización-exteriorización-objetivización), que en sí mismo es el proceso de construcción cotidiana de la realidad y vía para la instauración de esos universos de diálogo que son, formalmente, las instituciones, y el municipio es una institución (Berger y Luckmann, 2001) que estará destinada a fortalecer la administración tradicional en ausencia de un gobierno con perspectiva de participación ciudadana.

Definición del problema

Hablar de desarrollo sustentable y/o sostenible es mencionar conceptos que bien pudieran ser considerados como incluyentes, complementarios o excluyentes, no sólo porque para algunos son antagónicos de origen pues nos hablarían de una sociedad fundada sobre otra racionalidad, sino además porque en su ideológica diseminación, se han vuelto parte del discurso legitimador del orden social actualmente existente, a través del discurso político, social, económico y ambiental, difundidos en el nivel mundial. De este modo, actualmente es posible afirmar que existe una “ciudadanía” en gran proporción habituada a escuchar y hasta dialogar sobre estos conceptos, aunque a veces sin llegar a comprender del todo su significado.

Lo significativo del desarrollo sostenible y/o sustentable es que el primero, comúnmente ha estado relacionado con el crecimiento económico por lo que se ha constituido como una constante para los economistas y la sociedad en su conjunto. No obstante, el término sustentabilidad ha inspirado todo un revuelo desde las perspectivas teóricas y prácticas, pues en estos tiempos, por primera vez, hasta los economistas enfocan ese desarrollo desde una perspectiva diversa que incluye también aspectos ambientales y sociales.

Aunque no significa que esto promueva un cambio social global, en la perspectiva de una relación sociedad-naturaleza fundada en otra racionalidad; no obstante, la sustentabilidad ha llegado a proyectarse como una alternativa socialmente posible. De ahí su gran difusión y plausibilidad por parte de los más diversos sectores sociales y académicos.

Así, este nuevo enfoque, que introduce términos como respeto medioambiental, limitación en el aprovechamiento de los recursos naturales, búsqueda de justicia social, relevancia de las instituciones, desarrollo económico y participación ciudadana, constituye una propuesta cuyo fin es proyectar una perspectiva del desarrollo sustentable y sostenible, como conceptos complementarios, en la búsqueda de la construcción social de procesos de institucionalización (municipalización) en la escala local (municipal).

Desde esta perspectiva, Miahuatlán de Porfirio Díaz, es un municipio cuyos dos últimos gobiernos municipales se han visto interrumpidos por grupos de ciudadanos que reclaman la desatención de obras prioritarias para el desarrollo de la población y desvío de recursos. Esta situación es el reflejo de una planeación peculiar que para los ciudadanos no existe en el sentido que debiera, y se agudiza porque las

decisiones obligan a los ciudadanos a tomar la sede del recinto de gobierno y con ello se abren períodos de ingobernabilidad y resurgimiento de movimientos sociales que polarizan la vida ciudadana y agudizan los problemas de rezago social.

En este marco, durante el mes de marzo de 2012, la cabecera municipal de Miahuatlán enfrentó una situación que conmocionó a la ciudadanía, pues un amanecer los sorprendió con sus calles inundadas de basura, bolsas con olores fétidos; es cuando los habitantes generalmente ajenos y pasivos ante las decisiones de sus gobernantes, se integraron para pedir el servicio de recolección de residuos sólidos en la población, fue una acción inesperada para el Ayuntamiento.

Esta situación, que de inicio se volvió un problema para los ciudadanos e inmediatamente después se propagó como responsabilidad de las autoridades municipales, mostró la tenue y frágil estructura y organización de un Ayuntamiento, con un gobierno que no planea la administración y la ejecución de sus tareas con una labor cotidiana de seguimiento, evaluación y consecución de objetivos y metas. Particularmente, el manejo de los residuos sólidos municipales, cuando existen problemas tal vez más graves, fue el medio que desencadenó, una crisis de gobernabilidad y estimulo la organización ciudadana como una forma de respuesta ante las autoridades municipales, lo que llevó a las acciones de resistencia y de abierta solicitud de destitución del gobierno municipal.

La presente investigación tiene como objetivo general, conocer y analizar la crisis de gobernabilidad y las acciones de resistencia civil que vivió el municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca en el periodo 2011-2013, ante la interrupción del servicio de recolección de residuos sólidos, y los objetivos particulares son:

- Conocer el proceso decisorio respecto a la recolección y disposición final de los residuos sólidos municipales de Miahuatlán de Porfirio Díaz.
- Estudiar si el movimiento organizado de ciertos sectores de la sociedad civil miahuateca, responde a un conocimiento de las problemáticas ambientales y las particularidades de los problemas ambientales locales y, en esa perspectiva, analizar si el movimiento organizado se planteó en algún momento alcanzar la sustentabilidad y la sostenibilidad, planteamientos como los contenidos en la Agenda 21 Local.
- Analizar si, desde el conocimiento y perspectivas de la problemática ambiental global y local, las autoridades municipales en algún momento del conflicto se plantearon construir formas de organización y participación ciudadana que contemplaran la democracia como una forma de vida y, a partir de ahí, hacer de la sustentabilidad y la sostenibilidad el fundamento de un desarrollo local incluyente, no sólo de aspectos económicos, ambientales, sociales y políticos, sino derivado de las necesidades y problemáticas sentidas por la ciudadanía.
- Analizar momentos críticos en el desarrollo del conflicto que pudieran ser potenciales vías para la construcción social de procesos de institucionalización (municipalización) que, a partir del diálogo y la participación, proyectaran horizontes de desarrollo, particularidades y necesidades sentidas por la sociedad miahuateca.

Para lo cual se tiene la siguiente pregunta de investigación ¿Es la municipalización de la sustentabilidad y la sostenibilidad la vía para constituir procesos que permitan el manejo adecuado de los residuos sólidos en la localidad de Miahuatlán de Porfirio

Díaz, a partir de la puesta en práctica de ordenamientos como la Agenda 21 Local?, con las siguientes hipótesis:

Ho₁: Lograr la construcción de procesos de diálogo y participación entre el gobierno municipal y los ciudadanos organizados (en la perspectiva de que los problemas ambientales están enlazados con problemas económicos, sociales, políticos, éticos, y por ello sólo pueden atenderse desde perspectivas de desarrollo como las planteadas en la Agenda 21 Local) y a partir de ello institucionalizar (municipalizar) la sustentabilidad y la sostenibilidad, requiere generar instrumentos políticos y administrativos que tiendan a encontrar formas de gobierno para que los horizontes del desarrollo respondan en primera instancia a los problemas y necesidades de la población.

Ho₂: Si la prestación de servicios públicos municipales, que es una facultad conferida en el Artículo 115 constitucional (para los cuales se tiene un entramado legal construido en torno a la sustentabilidad y la sostenibilidad como eje del desarrollo social) se ha planteado como una cuestión inevitable, entonces la nula atención que se presta a estos ordenamientos responde tanto al desconocimiento de gobierno y gobernados como a la inercia e intereses que se hallan en juego, que son característicos de la política mexicana y sus maneras de gobernar.

Estos elementos son el punto de partida de la presente investigación, que darán el rumbo para buscar vincular la teoría y el estudio de caso que se presenta a continuación.