



Revista de Ciencias Sociales (Cr)

ISSN: 0482-5276

revista.cs@ucr.ac.cr

Universidad de Costa Rica

Costa Rica

Ramírez Boza, Mario

Geopolítica de la crisis en la gestión de los desechos sólidos domésticos (gran área metropolitana de costa rica: 1950-2005)

Revista de Ciencias Sociales (Cr), vol. III-IV, núm. 109-110, 2005, pp. 101-125

Universidad de Costa Rica

San José, Costa Rica

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15311008>

- How to cite
- Complete issue
- More information about this article
- Journal's homepage in redalyc.org

redalyc.org

Scientific Information System

Network of Scientific Journals from Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal

Non-profit academic project, developed under the open access initiative

## B. LO POLÍTICO EN LA HONDURA DE LO GEOGRÁFICO

### *GEOPOLÍTICA DE LA CRISIS EN LA GESTIÓN DE LOS DESECHOS SÓLIDOS DOMÉSTICOS (GRAN ÁREA METROPOLITANA DE COSTA RICA: 1950-2005)*

Mario Ramírez Boza

#### RESUMEN

Para el período 1950-2005, estudiamos las relaciones de poder económico y político (tanto legales como ilegítimas) que han llevado a la crisis actual en la gestión de los desechos sólidos domésticos de Costa Rica, considerando además su despliegue territorial (pues las políticas se han diseñado teniendo en cuenta las particularidades de la GAM, pero se han aplicado mecánicamente en la escala nacional), y los diversos intereses de personas y grupos privados que se han visto beneficiados, los derechos de los ciudadanos que han sido afectados (a pesar de las posibilidades de gestión de las organizaciones comunales y del tercer sector), y las lesiones que se le han inflingido a la credibilidad de los órganos y entes del Estado.

*PALABRAS CLAVE:* DESECHOS SÓLIDOS DOMÉSTICOS \* POLÍTICAS PÚBLICAS \* GESTIÓN \* GRAN ÁREA METROPOLITANA (GAM)

#### ABSTRACT

The following is a study of the economic and political power relationships (both legal and illegitimate ones) during the 1950-2005 period which have led to the current crisis in domestic solid waste management in Costa Rica. Additionally, its territorial coverage is taken into consideration (as policies have been drawn taking into account Great Metropolitan Area specificities but have been mechanically applied at the national level), as well as the various interests held by private groups and individuals who have benefited from them, the rights of citizens who have been affected (in spite of the management possibilities community organizations and the third sector have), and the harm brought upon credibility of State agencies and institutions.

*KEY WORDS:* DOMESTIC SOLID WASTE \* PUBLIC POLICIES \* MANAGEMENT \* GREAT METROPOLITAN AREA (GMA)

## 1. INTRODUCCIÓN\*

Resulta paradójico que la sociedad posindustrial hacia la cual decimos dirigirnos, con sus altos desarrollos científicos y tecnológicos, carezca en general de la capacidad de integrar los desechos sólidos a los ciclos de los ambientes locales y regionales, a los del planeta, y a los procesos económicos y socioculturales de la vida humana<sup>1</sup>. Sin embargo, aún en nuestra sociedad subdesarrollada, ya disponemos de los requisitos físico-materiales y tecnológicos (recursos, conocimientos y condiciones técnicas) para gestionar de manera más adecuada los desechos sólidos y, particularmente, los desechos domésticos e industriales. Como ocurre con las demás dimensiones de la problemática ambiental, las mayores limitaciones se encuentran en los campos político, económico y socio-cultural, de manera que aquí abordaremos la situación desde las perspectivas del

poder, las políticas públicas y sus relaciones con la territorialidad<sup>2</sup>.

En los países con grandes concentraciones de población y megápolis<sup>3</sup>, debido a la cantidad enorme de desechos sólidos producidos, su gestión ha requerido de estudios geofísicos y químicos, económicos y socioculturales, y por supuesto de la superación política de una multiplicidad de contradicciones y de conflictos asociados, dentro de los cuales destacan los conflictos ambientales<sup>4</sup>. En los países desarrollados,

\* Este artículo es un producto del Proyecto de Investigación 211-A5-002 inscrito ante la Vicerrectoría de Investigación, que ha contado con el apoyo de la Vicerrectoría de Docencia, y que se encuentra adscrito al Centro de Investigaciones Geofísicas de la Universidad de Costa Rica. Reconozco el entusiasmo y apoyo del asistente del proyecto, bachiller en Ciencias Políticas Roberto Morales Sáenz, quien prepara su tesis sobre temas ambientales.

1 Los estudios y las experiencias más avanzadas en este campo pertenecen a la Unión Europea, pues dentro de su pacto se ha incluido códigos más estrictos de protección del medio ambiente, los cuales son obligantes para los países miembros. Se puede decir que su normativa actual exige reducir los desechos sólidos y sus impactos casi a la mínima expresión posible, utilizando procesos muy avanzados de clasificación y recolección, para recuperar, reutilizar y reciclar al máximo, y depurar o incinerar el remanente mínimo. Por supuesto que los requisitos del crecimiento económico y del creciente consumo, supeditan estos esfuerzos a los máximos ecológicamente posibles dentro de los mínimos que sean económicamente rentables en economías de mercado. Véase sobre las paradojas y limitaciones de la situación de la Unión Europea: Aguilar, 1997: 156-167; y Climent, 1999: 56-57.

2 Sintetizando lo expresado por Francisco Sabatini, podemos decir que *los problemas ambientales son inherentemente conflictivos* (pues se pone en juego por un lado ganancias económicas y la calidad de vida y, por otro, el control de espacios vitales y de seguridad ciudadana), *los conflictos ambientales locales son políticos* (pues las relaciones de fuerza son las que determinan si los problemas devienen en conflictos y sus formas de resolución, la mayoría de las veces al margen del conocimiento científico y de las posibilidades tecnológicas) y *también son territoriales* (pues no solamente están en disputa los recursos naturales y los ecosistemas, sino integralmente los sistemas de vida locales y el control ciudadano sobre los territorios) (1997: 62-63).

3 Otras experiencias de cuyo examen hemos partido son las de los países pertenecientes al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, que integran a Canadá, EUA y México), los cuales han llegado también a acuerdos y tensiones acerca de los límites de contaminación y acerca de la gestión de los desechos sólidos. En los países del TLCAN, algunas de las grandes ciudades han tenido que organizarse para la gestión de los desechos sólidos, con experiencias parecidas a las europeas, y con dinámicas conflictivas en los asentamientos aledaños a las zonas donde finalmente se van a deponer los desechos (Castillo y Mansilla, 1995: 18).

4 Los desequilibrios producidos por la gestión general de los recursos naturales, provocan problemas ambientales visibles y concentrados, como la erosión, la sedimentación, la contaminación y la destrucción de ecosistemas naturales, así como el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres. Sin embargo, en el caso específico de los desequilibrios resultantes de la gestión de los desechos sólidos (conceptuados como problemas socioambientales), los mismos tienden a invisibilizarse por ser más difusos en sus consecuencias, aunque estas se sumen a los demás problemas ambientales, se vean amplificadas por ellos, y multipliquen sus efectos.

la gestión de los desechos sólidos ha incluido —además de algunos de los costos ambientales de la producción— los intereses e iniciativas locales, la participación ciudadana y la sensibilidad y la conciencia ambientales. Sin embargo, en los países subdesarrollados<sup>5</sup> tenemos un gran déficit en los aspectos políticos y socioculturales, lo cual se manifiesta en la ausencia o la pobreza de la planificación y el ordenamiento territoriales, el desconocimiento técnico y la influencia de mitos, la falta de voluntad política y social y, sobre todo, la persistencia de formas de corrupción como el tráfico de influencias, el cobro de comisiones y el doble juego alrededor de los intereses públicos y privados, todo lo cual impide que se fortalezcan las relaciones entre la gestión material de los desechos sólidos (ámbito de las tecnologías ingenieriles<sup>6</sup>), su gestión sociocultural y económica (ámbito de las ciencias sociales, ambientales y de la geografía ambiental) y su gestión política o pública (ámbito de las relaciones de poder entre los agentes sociales contaminadores —quienes generalmente son los propietarios de la infraestructura privada y controlan los principales emplazamientos estatales— y los agentes sociales que reciben dicha contaminación —las diversas localidades y asentamientos del país, que en las actuales circunstancias pueden considerarse perjudicados por los impactos de los primeros).

Al explorar las dimensiones geopolítica y sociocultural, podremos enriquecer mucho los procesos de estímulo a la participación ciudadana, fomentando el uso de mecanismos como la consulta popular, la colaboración informada y la negociación entre los actores involucrados, en aras de lograr condiciones para la solución o resolución de los conflictos socioambientales

relacionados con la gestión de los desechos sólidos, mejorándose así la calidad general de vida.

Ante la ausencia de políticas de ordenamiento territorial nacionales y regionales, y ante los vacíos y limitaciones de los planes reguladores cantonales y de los planes de gestión de las áreas de conservación, se ha levantado una gran oportunidad para los negocios especulativos alrededor de la gestión ambiental y, particularmente, para la gestión de los desechos sólidos, donde las negociaciones incompatibles, los conflictos de intereses y las comisiones por tráfico de influencias, se suman a la incapacidad del sector público para enfrentar los retos en términos del interés público, y a la impotencia de los actores locales para utilizar mecanismos sociales, políticos y jurídicos que les permita encontrar soluciones o resoluciones. La mayoría de los municipios no posee la capacidad técnica, organizativa, económica ni la voluntad política para la gestión de los desechos sólidos, por lo cual esta se ha convertido en un negocio en manos de aquellos actores privados que tienen el poder financiero para afrontar las inversiones iniciales del proceso o influencia política para obtener ciertas prerrogativas y, así, recibir las utilidades propias de empresas de la más alta rentabilidad.

A pesar de las modernas herramientas de la tecnología material y de la tecnología de gestión con las cuales contamos para hacerle frente al problema, la raíz del mismo continúa siendo la incapacidad política de las clases subalternas para lograr mayor participación ciudadana, exigir rendición de cuentas, eliminar la corrupción, pasar de la instrucción ambiental a la educación en este campo y profundizar la aplicación de la gestión ambiental integral y la gestión integrada de cuencas hidrográficas. Estos ingredientes de la receta (políticos y a la vez territoriales) podrían llevar a la resolución de los conflictos socioambientales y a la búsqueda de soluciones integrales.

## 2. ALGUNOS ANTECEDENTES TEÓRICOS E HISTÓRICOS

En la gestión de los desechos sólidos, hay una muy amplia gama de posiciones que van desde las *productivistas* y *consumistas* (“el

5 Aparte de México (Castillo y Mansilla, 1995), hemos revisado también las situaciones de Colombia (Vivas Darrell, 1994: 14), Chile (Sabatini: 59-61), Uruguay (Santandreu y Gudynas, 1998: 26-29) y Brasil (Ponencias del *Primer Congreso Iberoamericano de Economía Ecológica*. Quito. Abril 2004 y del *X Encontro de Geógrafos Latinoamericanos*. São Paulo. Abril 2005.

6 Sabatini, citando tanto a Gorczynsky como a Susskind, se refiere a las limitaciones que tienen los científicos, expertos e ingenieros en el juego de las disputas y negociaciones ambientales (:62-63).

problema de los desechos es técnico y económico”) hasta las *ecologistas radicales o profundas* (“este problema no tiene solución ecológica en la sociedad capitalista”). Aunque estas posiciones ideológicas parecen irreconciliables, es posible negociar dentro de territorios específicos, alrededor de la gestión de las relaciones de poder subyacentes a los principales problemas y conflictos ambientales. Sin embargo, mientras las fuerzas sociales más poderosas económica y políticamente hegemónicas tienen mucha claridad sobre las estrategias a seguir para el logro de sus metas de crecimiento económico y maximización de las ganancias, las fuerzas subalternas y las sociedades locales se muestran incapaces de formular sus propias estrategias de defensa para un desarrollo más acorde con sus propias escalas de existencia y de sustentabilidad, y la defensa de los niveles de calidad de vida que consideran aceptables.

Los impactos de la gestión inadecuada de los desechos sólidos se ven acentuados por otros factores, como la concentración de la población, la baja cobertura del sistema de recolección de aguas (pluviales, residuales, domésticas, industriales y agropecuarias), la deforestación, y las malas prácticas agrícolas, además de que amplifican otros problemas o aumentan la vulnerabilidad frente a ellos, como los desastres, la pérdida de biodiversidad y la calidad de vida (Mo, (s.f.); Reynolds, 1996; Schosinsky, 2001).

En este sentido, las diferentes alternativas y grados de complejidad en las prácticas de la gestión de los desechos sólidos domiciliarios ha sido, a la vez, causa y efecto de grandes transformaciones del ambiente *natural* de nuestro país, como resultado de los cambios en los patrones de ocupación del territorio, de los nuevos usos de la tierra y de los cambios hacia usos futuros, así como de las nuevas expectativas socioculturales alrededor de la calidad de vida.

Históricamente, la política de gestión de desechos sólidos en Costa Rica se había caracterizado por la tendencia a la concentración de los sitios de deposición, sobre todo en el caso de las principales ciudades del entonces llamado Valle Central, hoy denominado GAM, dentro de la cual los desechos sólidos de los

cantones centrales con muy alta concentración de población se han tendido a depositar en los cantones periféricos, menos urbanizados. Esto se explica porque los primeros —más urbanizados— van teniendo déficit territorial para ubicar actividades menos rentables, pues el precio de la tierra se fue elevando y, con ello, se elevaron también los costos potenciales de reubicación de emplazamientos de infraestructura productiva y de asentamientos humanos. Resultaba así más rentable económicamente y de menor costo político utilizar —para las actividades de deposición de los desechos— terrenos en otros cantones menos urbanizados, donde era más baja la probabilidad de que se generara una fuerte oposición o resultaren afectados los asentamientos con pobladores de más altos ingresos.

Desde mediados del siglo XIX venía manifestándose —y luego agudizándose— el problema general de la contaminación en la Región central de Costa Rica —acentuado por la carestía de agua—, expresándose en el deterioro de la higiene pública (Rojas, 2000). Muchos pobladores de la Meseta Central, de la región cafetalera y de la cuenca del Virilla, percibían dichos problemas y actuaban en consecuencia, a través de distintos tipos de expresiones del descontento, como las quejas, las demandas, las diligencias judiciales y las movilizaciones callejeras<sup>7</sup>.

Desde la década de los cuarenta del siglo XX, se profundizó en Costa Rica el proceso centralizador y concentrador en la gestión y deposición de los desechos sólidos (paralelo a los procesos de centralización de las funciones políticas y económicas del Estado, y a los procesos de concentración demográfica y de los desechos en la Región Central), y aumentó así la preocupación pública sobre el tema, lo cual obligó a ensayar métodos alternos para deponer

7 Como resultado del intercambio que hemos realizado con Granados, Rojas y Román para el estudio de esta problemática durante la segunda parte del siglo XIX, hemos elaborado cinco hipótesis explicativas de por qué se incrementaron las acciones ciudadanas y colectivas ante la contaminación y el deterioro socioambiental (véase en la revista *Diálogos: Revista Electrónica de Historia*, Mario A. Ramírez B., “Problemas, protestas y conflictos ambientales en la Cuenca del Río Virilla: 1850-1900”.

y aprovechar los desechos sólidos domésticos<sup>8</sup> (véase Foto 1).

Esta situación centralizadora y concentradora se acentuó más durante la década de los cincuenta, dentro del contexto de la industrialización sustitutiva de importaciones que había despegado desde la crisis de los años treinta, y que se consolidó como industria de ensamblaje —desde mediados de los sesenta— dentro del marco del Mercado Común Centroamericano.

Una hipótesis para comprobación futura, es que las consecuencias económicas, demográficas y de contaminación ambiental que produjo esa industrialización sustitutiva de importaciones y la participación de Costa Rica dentro del Mercado Común Centroamericano, tuvo como resultado que, a principios de la década de los setenta, se diera el colapso de los sistemas de gestión de desechos sólidos y líquidos que se habían desarrollado anteriormente<sup>9</sup>.

#### FOTO 1

PROGRAMA DE APROVECHAMIENTO DE DESECHOS SÓLIDOS EN EL CREMATORIO DE SAN JOSÉ, 1949.  
CAMIONES DE BASURA, DESCARGADO MATERIAL ORGÁNICO EN EL CREMATORIO DE SAN JOSÉ



Fuente: *Suelo Tico*. Nro. 6. Enero 1949. P. 459.

8 En el artículo “Abonos orgánicos” (*Suelo Tico*, 1949: 458-463), se muestra el resultado de la aplicación de la Ley 177 (21/9/1948), mediante la cual se declaró “de interés público” (...) “la fabricación de abonos orgánicos o composte, con los desechos urbanos” en el Crematorio de San José. Las fotografías de la época sugieren una gestión organizada de los desechos sólidos urbanos de la Ciudad San José, con recolección a domicilio, selección y separación de desechos, construcción de trincheras independientes para basuras y para desechos orgánicos usados para su descomposición, la el-

boración del composte, y canales de ventilación de los materiales, todo lo cual hace tambalear el mito de que hemos avanzado en las gestiones del ambiente y de los desechos sólidos durante los últimos cincuenta y cinco años.

9 Hay una gran similitud entre esta coyuntura y lo que puede suceder con la eventual aprobación de un Tratado de Libre Comercio, pues el crecimiento económico podría acelerar el colapso de todos los sistemas de gestión ambiental que se han desarrollado desde la última posguerra.

Dichos sistemas se construyeron orientados por una política pública que se caracterizó por ser fundamentalmente estatal —sobre todo en el caso de los cantones centrales de cada provincia—, pues el Estado —mediante la supervisión del Ministerio de Salubridad Pública y alguna actividad de los gobiernos locales— se ocupaba de recolectar los desechos sólidos, de transportarlos y de colocarlos en los crematorios. Por esa tradición centralista, durante los años setenta y ochenta los municipios tuvieron muchas limitaciones para ir asumiendo el control y la responsabilidad de importantes funciones locales, entre ellas, las de recolección de desechos sólidos, cuyo proceso se fue simplificando cada vez más, al punto de convertirse en su simple deposición en un terreno muy quebrado, generalmente en la zona despoblada de una microcuenca hidrográfica para, en la medida de lo posible, ser quemados —o dejar que las reacciones químicas los cremaran<sup>10</sup>.

### 3. EL PROBLEMA AMBIENTAL DE LA GESTIÓN DE LOS DESECHOS SÓLIDOS EN LAS AGENDAS DE LA DISCUSIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA

Debido al aumento demográfico y a la conurbación de la década de los ochenta, el tema de la gestión de los desechos sólidos domiciliarios entró de lleno en la agenda pública. Ya a mediados del gobierno de Arias se dictó el *Reglamento sobre el manejo de basuras*, todavía vigente con modificaciones<sup>11</sup>. Hasta ese momento, la política de gestión de los desechos sólidos consistía en la inexistencia de una política, donde el *laissez faire, laissez passer* constituía la atmósfera dominante, y

cada actor social se beneficiaba o podía ser perjudicado de acuerdo con sus posibilidades de influencia política.

A mediados de la década de los noventa, la proporción de población costarricense que habitaba áreas metropolitanas en relación con la población urbana total, estaba por encima del promedio centroamericano, el cual era del 44%. Además, en lo que respecta al volumen absoluto de generación de desechos sólidos dentro de las áreas metropolitanas, Costa Rica también se encontraba por encima del promedio centroamericano (Cardona y otros, 1997:83). Desde el *Quinto Informe del Estado de la Nación* (1998)<sup>12</sup> se incluyó información cuantitativa sobre el aumento en la generación de desechos sólidos en todo el país y, particularmente, en los cantones más urbanizados. Sin embargo, hasta hoy dichos informes han carecido de un análisis de las políticas públicas de gestión de desechos sólidos y de la organización pública y del ordenamiento normativo que les da sustento (véase Cuadro 1).

Así, la gestión de los desechos sólidos se fue incluyendo en la lista de los principales problemas ambientales de nuestro país, aunque su dinámica ha sido mediatizada por diferentes factores que van desde las percepciones hasta la geología, pasando por la cultura, la geografía y las políticas públicas. Aunque los efectos de la producción, gestión y deposición de los desechos sólidos son más difusos que otros impactos ambientales para los pobladores y para la sociedad en su conjunto, no por ello son menos importantes, pues son más visibles que la contaminación química y la bacteriológica. Sin embargo, la formulación de políticas públicas en este campo se muestra rezagada en relación con la magnitud del

10 De allí que esos lugares se llamaran “crematorios”.

11 Mediante Decreto 19 049-S-Ministerio de Salud del 20/06/1989, se precisó la definición de términos como “basura”, “desechos”, “relleno sanitario” y “tratamiento”, todo lo cual contribuyó a introducir una sistematización inicial dentro del proceso de gestión física, política y sociocultural de los desechos sólidos.

12 A partir de este *Informe*, dentro del capítulo 4º, “Armonía con la naturaleza”, se consolidó el diagnóstico de algunos aspectos de la situación ambiental, con referencias a los desechos sólidos y, más específicamente, a su gestión física. A los aspectos cualitativos, así como a su gestión política y sociocultural, no le dedican un esfuerzo importante.

CUADRO 1  
RESUMEN DE DATOS SOBRE GESTIÓN DE DESECHOS SÓLIDOS EN LOS INFORMES DEL ESTADO DE LA NACIÓN, 1999-2004

	QUINTO INFORME DEL ESTADO DE LA NACIÓN 1998 (1999)	SEXTO INFORME DEL ESTADO DE LA NACIÓN 1999 (2000)
<i>Indicadores cuantitativos</i>	Desechos sólidos que ingresan al relleno de <i>Río Azul</i> (tm/día). Composición de los desechos que ingresan a los rellenos: materia les biodegradables, reutilizables y no reutilizables.	Desechos sólidos recolectados en el país (tm/mes). Desechos sólidos que ingresan al relleno sanitario de Río Azul (tm/día). Desechos sólidos recolectados por abonado en algunos de los registros municipales. Aumento en la generación de desechos sólidos en la GAM. Generación de desechos sólidos según origen de recolección. Equipo y recursos disponibles para el manejo de desechos sólidos, por provincia.
<i>Gestión estatal y políticas públicas de desechos sólidos</i>	Plan Nacional de Manejo de Desechos (1991). Proyecto <i>Ley general de desechos</i> .	El Ministerio de Salud resuelve el cierre de los vertederos municipales de San Pablo, Santo Domingo, San Isidro y San Rafael de Heredia.
<i>Gestión municipal</i>	Encuentro Nacional de Asociaciones de Desarrollo, para elaborar un plan de manejo de desechos sólidos, con apoyo de GTZ.	ND
<i>Iniciativas privadas</i>	Educación ambiental sobre manejo de desechos sólidos en ONGs. Lista de empresas privadas que poseen planes de reciclaje y manejo de desechos sólidos. Talleres de análisis sobre el manejo de desechos sólidos, promovidos por la FECON.	Existencia de micro y pequeñas empresas acopio de desechos sólidos, y grandes centros de reciclaje, ubicados en empresas productoras, como PANAMCO. Proyectos de participación ciudadana en el manejo de los desechos.
<i>Conflictos socioambientales alrededor de la gestión de los desechos sólidos</i>	N/D	Cierre del vertedero Río Azul. Ubicación del nuevo relleno sanitario en La Uruca.
<i>Balances</i>	En este informe, se dedica muchas páginas a los indicadores cuantitativos, sin hacer mayor énfasis en el proceso de las políticas públicas del año 1998. Carece de un análisis válido en el apartado de conflictos alrededor de la gestión de desechos sólidos, tema que fue tratado en forma muy general y superficial.	Los indicadores cuantitativos ocupan la mayor parte de la sección "Desechos Sólidos" del Capítulo <i>Armonía con la naturaleza</i> . A pesar de la aprobación de reformas municipales para permitir la gestión local de desechos sólidos, durante el año se resalta ninguna iniciativa de este tipo. Los conflictos socioambientales se mencionan, pero no están acompañados de un análisis o una explicación.
	SÉTIMO INFORME DEL ESTADO DE LA NACIÓN 2000 (2001)	OCTAVO INFORME DEL ESTADO DE LA NACIÓN 2001 (2002)
	Desechos sólidos recolectados en el país (tm/mes). Desechos sólidos recolectados mensualmente por abonados en los registros municipales. Desagregación del volumen de desechos sólidos que produce la GAM, según cantones. Ingreso promedio diario de basura a <i>Río Azul</i> .	Producción diaria de desechos sólidos por habitante del cantón central de San José. Desechos sólidos recolectados en el país (tm/mes). Desechos sólidos recolectados mensualmente por abonados en los registros municipales. Aumento en la producción de desechos, en las municipalidades del COCIM.
	No se logró el cierre técnico del vertedero de Río Azul. En cambio, se dio una transformación en el manejo de los desechos sólidos. Inauguración de la primera etapa del <i>Parque Tecnológico Ambiental La Carpio</i> .	Inicio de operaciones del <i>Parque de Tecnología Ambiental La Carpio</i> . Decreto 2915-MP-MAH-MINAE, que permite la construcción de viviendas en zonas de protección especial de la GAM.
	N/D	Utilización de vertederos municipales de basura en cantones fuera del GAM.
	Iniciativa del Centro Nacional de Producción más Limpia, a cargo del Proyecto <i>Reporte Nacional de Manejo de Materiales</i> .	Existencia de vertederos informales en el cantón central de San José.

Continúa...



Continuación Cuadro 1

	Denuncia del Tribunal Centroamericano del Agua (TCA) al Estado costarricense, por poner en peligro las fuentes de agua subterránea de la GAM, con la aprobación del proyecto <i>Parque Tecnológico Ambiental La Carpio</i> .	ND
	Los indicadores cuantitativos ocupan casi todo el espacio disponible en el Capítulo. No son mencionadas medidas de gestión local, aunque se resaltan los dos acontecimientos más importantes del año en relación con este tema: la prórroga a Río Azul y la inauguración del <i>Parque Tecnológico Ambiental La Carpio</i> . Se incluye un conflicto internacional, al rescatar la denuncia del TCA. Son mencionadas iniciativas de ONGs para aportar apoyos a planes de gestión.	Indicadores cuantitativos que describen el aumento en la generación de desechos sólidos, principalmente en los cantones de la GAM. Las referencias a la gestión municipal y a las iniciativas privadas arrojan un balance negativo, pues muestran el amplio uso por particulares de los botaderos clandestinos y la deposición municipal en vertederos a cielo abierto. La aplicación de la política pública es una continuación del año anterior, pero incluye planes que dificultan la gestión de desechos sólidos. No se menciona ningún tipo de conflicto.
	NOVENO INFORME DEL ESTADO DE LA NACIÓN 2002 (2003)	DÉCIMO INFORME DEL ESTADO DE LA NACIÓN 2003 (2004)
<i>Indicadores cuantitativos</i>	Producción diaria per cápita de desechos sólidos. Desechos sólidos recolectados en el país (tm/mes). Desechos sólidos recolectados mensualmente por abonados en los registros municipales. Composición de los desechos que ingresan a los rellenos: materiales biodegradables, reutilizables y no reutilizables.	Producción diaria per cápita de desechos sólidos. Desechos sólidos recolectados en el país (tm/mes). Desechos sólidos recolectados mensualmente por abonados según los registros municipales. Composición de los desechos que ingresan a los rellenos sanitarios: materiales biodegradables, reutilizables y no reutilizables. Crecimiento porcentual de la basura per cápita diariamente generada en San José, en comparación con el resto del país. Ingreso promedio diario de basura a <i>Río Azul</i> .
<i>Gestión estatal y políticas públicas de desechos sólidos</i>	La CNFL retira los desechos sólidos que llegan hasta las centrales hidroeléctricas. Denuncia estatal ante incumplimiento de EBI con respecto al mínimo legal de lixiviados vertidos en lagunas de oxidación impermeable. Construcción de la segunda celda de almacenamiento de desperdicios en el relleno sanitario de <i>La Carpio</i> .	La CNFL retiró desechos sólidos que llegan hasta las centrales hidroeléctricas de Río Segundo de Belén, Brasil, Nuestro Amo y Electriona. Costa Rica suscribió en 1995 el Convenio de Basilea sobre el control de los movimiento transfronterizos de los desechos peligrosos y sus eliminación.
<i>Gestión municipal</i>	Iniciativas municipales aisladas sobre el manejo sostenible de los desechos. Unificación de las municipalidades del COCIM en una Federación Municipal de la Región Este (FEDEMUR), para hacer frente a gastos específicos de la recolección de desechos, como es el caso del transporte.	Recolección municipal de basura se realiza sin la adecuada discriminación y tratamiento de cada tipo de desechos.
<i>Iniciativas privadas</i>	Iniciativas específicas de separación de desechos sólidos domésticos e industriales. Con el apoyo del ITCR, la Municipalidad de Cartago aplica un plan específico de acopio y aprovechamiento de desechos industriales.	ND
<i>Conflictos socioambientales alrededor de la gestión de los desechos sólidos</i>	N/D	ND
<i>Balances</i>	Los indicadores cuantitativos sobre el aumento en el consumo y generación de desechos siguen la tendencia de los años anteriores, y esta es también la tendencia analítica del documento. Las iniciativas de la CNFL son utilizadas como un ejemplo de la cantidad de desechos que son vertidos en los ríos. A pesar de las denuncias estatales, se continúa la construcción de nuevas celdas en <i>La Carpio</i> . FEDEMUR se presenta como un ejemplo para el resto de las municipalidades en lo que respecta a la regionalización. No se mencionan conflictos.	Los indicadores muestran la creciente tendencia que ya se observó en Informes anteriores. Las políticas públicas referidas son las mismas que se mencionan en la informe del 2002 (con igual redacción), con la mención adicional del Convenio de Basilea. No se mencionan cambios en la gestión municipal, ni iniciativas privadas o conflictos socioambientales alrededor de los desechos sólidos.

Fuente: Elaboración propia con base en *Informes del Estado de la Nación, 1999-2004*.

problema<sup>13</sup>, posiblemente por el interés de algunos grupos políticos nacionales y locales de mantener espacios a los negociados<sup>14</sup> y a la especulación.

En el aspecto geográfico, estos procesos tienen una gran relevancia, pues la centralización de las decisiones políticas y la concentración de las actividades y los impactos es sobresaliente en la GAM, la cual es una subregión de importancia estratégica decisiva, pues en ella se aglomera casi el 60% de la población y se aglutina el mayor y más dinámico polo de la economía, dentro de un territorio de 1967 km<sup>2</sup>, que apenas constituye un 4% de la superficie del país, pero con el 38% de los cantones y el 32% de los distritos<sup>15</sup> (véase Mapa en página siguiente).

Como se podrá constatar a través de los apartados siguientes, cuando en el país se habla de políticas públicas de gestión de desechos sólidos, fundamentalmente se está pensando en el tipo y magnitud de los problemas que son propios de la GAM, y a las acciones que se están aplicando principalmente en dicha subregión. Dentro de este territorio se ha impuesto una

lógica política municipalista y una regionalización administrativista, las cuales atacan el problema en términos cantonales. En otras palabras, como veremos, la formulación de la política pública de gestión de los desechos ha tenido como referencia el tipo de problemas que encontramos en esa subregión, y como marco referencial los territorios cantonales y distritales. En este sentido, será de gran importancia para el análisis y la discusión de los problemas de gestión de los desechos sólidos, sistematizar la creación de elementos normativos (leyes, reglamentos y decretos), su aplicación, y la construcción y gestión física de los principales centros de deposición<sup>16</sup>.

Como se demostrará en las páginas siguientes, ninguna Administración ha logrado, con estos instrumentos y procedimientos<sup>17</sup>, solucionar

- 13 El *Proyecto SIGA* apuntaba ya desde el año 2000: "... no existe en Costa Rica legislación específica que establezca un marco regulatorio fundamental para la administración eficiente del sector de los residuos sólidos. Por el contrario, el marco regulatorio existente muestra una notable dicotomía, pues por un lado el Ministerio de Salud aparece como entidad rectora en la materia, por otro los municipios parecen tener la responsabilidad directa de la implementación de soluciones (...), sin que quede claro cómo y bajo qué medios debe existir una coordinación entre ambas entidades. No existe una ley específica que trate sobre el tema de forma integral. Por el contrario, las regulaciones y procedimientos establecidos se basan en el marco de la Ley General de Salud y del Código Municipal..." (P. 213-214). A pesar de la corrección de estas apreciaciones, no concordamos sin embargo con otra apreciación del texto, en el sentido de que en el país se carecía del conocimiento técnico necesario para una adecuada gestión de los desechos sólidos.
- 14 En el sentido de "negocio de importancia, ilícito y escandaloso" (DRAE, Vigésima edición, 2002).
- 15 Para una discusión de las contradicciones que generan las territorialidades en las distintas escalas geográficas y en los niveles de las conceptualizaciones y de las prácticas del poder, véase Ramírez

Boza, Mario A., "Los conflictos ambientales y las respuestas de las sociedades locales: los casos de las cuencas de los ríos Grande de Tárcos y Reventazón en la Región central de Costa Rica (1997-2003)". *Tesis de la Maestría Centroamericana en Geografía. Sistema de Estudios de Posgrado, Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Diciembre 2004. p. 47-49.*

- 16 Entre agosto y noviembre del 2005, como en otros ciclos de este proceso, la palestra pública preelectoral se ha visto de nuevo sucesivamente estimulada por cuatro acontecimientos que impactan directamente a la GAM: los escándalos políticos alrededor de las negociaciones entre la Municipalidad de San José y la Empresa Berthier-EBI de Costa Rica, SA. para la tramitación del relleno sanitario de La Carpio; los vínculos entre la deficiente gestión de los desechos sólidos y la expansión de la epidemia del dengue; la discusión acerca de la vida útil del relleno sanitario de Río Azul y los deslizamientos que se han producido en sus alrededores durante la época lluviosa; y la resolución del juicio contencioso administrativo mediante la cual el Estado debe indemnizar a la empresa Hernán Solís con 5480 millones de colones más intereses, por la ruptura del contrato para instalar el relleno sanitario en Cabezas de Esparza.
- 17 Han sido utilizadas otras herramientas como las campañas publicitarias educativas, pero por descoordinación, desarticulación, falta de seguimiento y desinterés de las mismas autoridades públicas, nunca se han convertido en elementos importantes de conciencia e integración sociales en la gestión de los desechos sólidos.



integralmente el problema, ni podría hacerlo. Al contrario, cada vez que ha variado la política de gestión de desechos sólidos, ha sido en respuesta a motivaciones e intereses de ciertos grupos específicos que han tenido influencia en los gobiernos de turno.

#### 4. LA POLÍTICA PÚBLICA DE LOS DESECHOS SÓLIDOS DOMICILIARES

Hemos logrado interpretar que la gestión de los desechos sólidos se relaciona con la lógica social y territorial de los negocios de la siguiente manera: cuando los volúmenes, composiciones y ubicaciones de los desechos sólidos no son rentables desde el punto de vista económico, su gestión física ha estado en manos de las mismas municipalidades, y la recuperación y el aprovechamiento lo han realizado las capas más pobres de la población (autoempleadas como “buzos”<sup>18</sup>), las cuales se asientan en los alrededores del emplazamiento de los botaderos<sup>19</sup>. Conforme ha ido aumentando el volumen o la cantidad de materiales recuperables, su gestión física ha empezado a ser motivo de conflictos, y en la recuperación y el aprovechamiento de desechos los mismos empleados municipales recolectores de basura van compitiendo con los “buzos”, hasta que surgen microempresas. Cuando la escala se ha ido incrementando y las cabeceras cantonales devienen ciudades, algunos políticos y empresarios —e incluso empresas transnacionales— empezaron a interesarse en el negocio. Dentro de esta tendencia, la planificación, el ordenamiento, la supervisión, la fiscalización y el control político del Estado, han tenido amplios rezagos respecto de la magnitud y la complejidad

de los problemas. A partir de la aprobación del nuevo Código Municipal (1998), el traslado de dichas competencias a las municipalidades ha desnudado su múltiple incapacidad, pero sobre todo su incapacidad administrativa y política para asegurarse la fijación de tasas acordes con la cantidad y calidad del servicio. Los errados cálculos, las dificultades presupuestarias, la incapacidad técnica y, sobre todo, la corrupción, el clientelismo político y la autocomplacencia, han dado al traste con la oferta de un servicio adecuado<sup>20</sup>.

Esta misma tendencia piramidal ascendente de las distintas capas sociales en su interés económico por los desechos sólidos, se puede observar en los asentamientos y municipios conforme se van volviendo cada vez más importantes, y conforme las cabeceras de cantones periféricos de la GAM y sus respectivos gobiernos se van tornando más atractivos para los mercados económicos y políticos.

Nuestra hipótesis *parte de que* (dados el carácter de la política pública de desechos, la debilidad fiscalizadora del Estado, la ausencia de políticas de ordenamiento territorial nacionales y regionales, y los vacíos y limitaciones de los planes de manejo de las diferentes áreas de conservación y de los planes reguladores de los municipios) se ha levantado una gran oportunidad para negocios, translúcidos, opacos y especulativos, alrededor de la gestión de los desechos sólidos, dentro del marco de la gestión local de los recursos naturales. Esta condición se ha expresado en la manipulación de mercados cautivos y de concejos municipales, así como en la consolidación de monopolios privados, donde las comisiones por tráfico de influencias, la incapacidad estatal y municipal para enfrentar los retos en términos

18 La expresión “buzo” se utiliza en Costa Rica para referirse a las personas que se dedican a recuperar desechos en depósitos de basura, desde alimentos hasta materiales reciclables, pasando por artículos de reuso para la venta o el consumo familiar. Lo anterior se explica porque literalmente bucean dentro de los desechos. Por extensión, se denomina así a las personas que viven dentro de los sitios de deposición o en sus alrededores inmediatos, en casas de materiales recuperados de los mismos basureros, para estar cerca de sus centros de operaciones laborales.

19 Llamados eufemísticamente *vertederos* o *sitios de deposición de desechos*.

20 A manera de ejemplo, hacia el 2000 en el Concejo Municipal de Montes de Oca se presentó una propuesta para que las tasas por recolección de basura se ajustaran según una función al consumo de electricidad en kWh de los contribuyentes, de manera que algunos de los comerciantes de la *Calle de la Amargura* y de las zonas comerciales del distrito San Pedro pagaran de acuerdo con la generación de desechos. Por supuesto que la iniciativa fue desechada, y cinco años después la flota vehicular se encuentra prácticamente fuera de servicio por cuestiones morales, administrativas, sindicales y financieras.

del interés público, y la impotencia de los actores locales para encontrar soluciones prácticas y sostenibles financiera y temporalmente, han sido las notas más destacadas.

Esta hipótesis *plantea que* los atributos de la ciudadanía antes mencionados, parecen ser los componentes para la resolución de los conflictos surgidos y para la búsqueda de soluciones integrales en este campo: es decir, más participación y más democracia locales. La política pública de gestión de los desechos sólidos ha respondido a un falso dilema de gestión territorial, dentro del cual se ha empantanado: si estimular los megarrellenos regionales o los minirrellenos locales. En un polo de la dicotomía se situó —primero— el pilar neocalderonista del bipartidismo al lanzar la proclama de que la solución al problema de su gestión estaba en la gran escala nacional —concentrada y centralizada<sup>21</sup>. En el otro polo se situó la contraparte neofiguerista, al reaccionar profetizando que la verdadera solución estaba en la pequeña escala local —dispersa y descentralizada<sup>22</sup>. En ambos casos, las respectivas políticas públicas contaban con sus propias tramoyas de intereses creados y de corrupción, expresadas en la participación de algunas compañías trasnacionales, la formación de sociedades asesoras, de empresas gestoras locales y de redes políticas que abarcaban desde el gobierno nacional y los ministerios involucrados, hasta los gobiernos locales y sus clientelas políticas<sup>23</sup>.

21 Todavía en un artículo del 4/11/05, *Esparza, una solución viable*, el expresidente Calderón reitera sus argumentos y delimita su propia interpretación de la política de megarrellenos, ante la millonaria condenatoria al Estado por incumplimiento del contrato con la empresa Hernán Solís (*La Nación*: 30 A).

22 Calderón Fournier y Figueres Olsen consolidaron el bipartidismo a través de un pacto político que dio origen a un proyecto denominado PLUSC. En este artículo, precisamente, nos proponemos mostrar que las políticas públicas específicas sobre desechos sólidos se impregnaron —desde 1990— con los elementos necesarios para servir a los intereses privados de algunos de los dirigentes más conspicuos del PLUSC.

23 Véase la cantidad de denuncias periodísticas aparecidas a partir de 1990 —principalmente en *La Nación*, donde se mencionan empresas trasnacionales, altos funcionarios de órganos y entes públicos involucrados en la gestión de los desechos sólidos, de alcaldes,

Frente a esta situación, nuestra perspectiva es que se debe buscar las prácticas de deposición que sean compatibles con la participación ciudadana y con un ordenamiento territorial que tenga en cuenta la gestión sustentable de las cuencas hidrográficas y de los territorios locales (tanto de dominio público como privado) dentro de los cuales se asienta la población, se emplaza la infraestructura económica y se despliegan las actividades humanas cotidianas.

#### A. PERÍODO CALDERÓN FOURNIER (1990-1994)

Frente a las presiones de las corporaciones municipales, de las poblaciones descontentas y de las consecuencias del marasmo urbano, se declaró emergencia nacional mediante Decreto 20 429 del 5 de junio de 1991, debido a la contaminación ambiental producida por los desechos sólidos y, complementariamente, el 22 de diciembre de 1992 (por Decreto 21 837), se modificó los límites de la zona protectora del Cerro La Carpintera<sup>24</sup>. Dentro de este mismo

---

regidores y empresarios, así como integrantes de la cúpula política del PLUSC. El artículo del 11/11/05, *Relleno sanitario en Esparza* de Sergio Zúñiga Aguilar, empresario de la construcción, denuncia con claridad algunos de los procedimientos aquí mencionados: “Calderón nunca obtuvo permiso de la Municipalidad de Esparza para el funcionamiento del relleno, tampoco la anuencia de las municipalidades josefinas para tratar los desechos. Todo se hizo a contrapelo, violentando leyes y la Constitución, que garantiza un ambiente sano...” (*La Nación*: 32 A).

24 En la GAM se tenía la percepción general de que el problema de los desechos sólidos era fundamentalmente estatal y, cuando más, un problema municipal, debido a que hasta hacía poco tiempo, los “crematorios” o lugares de deposición final de desechos sólidos eran o se encontraban en terrenos de propiedad estatal o municipal y eran también administrados por instituciones del Estado o por las mismas municipalidades. Esta situación se volvió crítica y se manifestó a través de un malestar social muy agudo, que se desbordó al final de la administración Calderón Fournier.

Más o menos hacia 1994 se agudizaron las luchas de los vecinos de algunos asentamientos, oponiéndose a que continuaran operando —en las condiciones de ese momento— ciertos crematorios o basureros. También se dio una gran movilización opositora en otros asentamientos para que, dentro de sus límites territoriales, no se emplazara nuevos botaderos disfrazados de rellenos sanitarios.

contexto y para levantar la tramoya en beneficio de intereses específicos, fueron emitidos dos decretos más: el 20 de mayo de 1993 (Decreto 22 218-Poder Ejecutivo) se estableció el final de las operaciones del Relleno Sanitario Río Azul<sup>25</sup>, y el 14 de octubre de 1993 (Decreto 22 595-Poder Ejecutivo), se dictó un *Reglamento sobre Rellenos Sanitarios*<sup>26</sup> (véase Cuadro 2, págs. 114-115).

Con el rompecabezas así preparado, se colocó la última pieza: en 1993 se inició la discusión sobre el destino de la basura de la GAM, apoyando Calderón y su equipo, como tesis de gobierno, la construcción del megarrelleno sanitario en Esparza<sup>27</sup>. Esta política pública específica solo pudo combatirse con las fuerzas combinadas del levantamiento ciudadano en contra de la construcción de dicho relleno sanitario, y del freno que significó el fin de ese gobierno a principios de 1994<sup>28</sup> (véase Cuadro 3 en página 116).

Las movilizaciones ciudadanas más significativas de la década de los noventa fueron las de los vecinos de Río Azul que buscaban cerrar dicho basurero, pero también en otras zonas de la GAM se dio la lucha de vecinos de asentamientos

aledaños por impedir que los camiones de basura pasaran enfrente de sus comunidades. Además, se dio la lucha de los vecinos de Pavas, Ciudad Colón, Santa Ana y Esparza, para impedir que —para sustituir el basurero de Río Azul— se establecieran megarrelenos dentro de sus respectivas circunscripciones.

Debido a ese notorio malestar social y a las movilizaciones populares resultantes, a partir de 1992 se profundizó un debate nacional alrededor de la gestión de los desechos sólidos, hasta que se convirtió en un tema de la campaña electoral 1993-1994<sup>29</sup>. Había dos tesis en juego: la tesis del ejecutivo saliente, encabezada por el entonces presidente Calderón Fournier, que apoyaba a ultranza la deposición concentrada de los desechos sólidos<sup>30</sup>. Por otro lado, estaba la tesis formulada durante dicha campaña electoral por el candidato presidencial José María Figueres Olsen y su equipo técnico, que proponía desconcentrar físicamente la deposición de los desechos sólidos y descentralizar su gestión, aplicando una política pública específica donde participaran —en primer lugar— el sector privado y —en segundo lugar— las municipalidades y algunos de los representantes de los diferentes agentes sociales involucrados (tanto afectados como afectados, en cuanto receptores o productores de desechos sólidos en gran escala).

El gobierno neocalderonista falló en encontrar una solución viable a los problemas de los desechos sólidos, especialmente en dar respuesta a la crisis de Río Azul, a pesar de la presión de las organizaciones vecinales. Sin una alternativa a

25 A pesar de que se utilizaba ese nombre desde 1993, queda pendiente la discusión alrededor del momento en el cual, técnicamente, Río Azul pasó de ser un basurero a ser un relleno sanitario.

26 Resulta significativo que estos cuatro decretos ejecutivos emitidos durante el gobierno de Calderón Fournier no se encuentren vigentes en la actualidad.

27 Este contrato fue firmado por el gobierno en diciembre de 1993, y un fallo de Sala IV lo puso nuevamente en vigencia en 1996. Los vaivenes de este proceso han producido millonarias pérdidas al erario público... Nos preguntamos dónde queda la responsabilidad económica y financiera de los funcionarios públicos (Emilia Mora, *La Nación Digital*, "Se aviva lío por relleno de Esparza", 20/3/1996).

28 El carácter de la gestión de los desechos sólidos —que se expresó en las políticas públicas oscilantes del período 1990-2005—, generó varias respuestas de los medios de comunicación masiva, criticando esos cambios de rumbo y reseñando la diversidad de problemas y conflictos socioambientales que traían como consecuencia. Elaborando las noticias, podemos concluir que la tramitación de denuncias y quejas de los grupos locales, expresaban un descontento generalizado de las poblaciones potencialmente afectadas, atribuibles —*prima facie*— a la mala calidad de dichas políticas (véase noticias 1, 2 y 3 del Cuadro 3).

29 La dirigencia del PLUSC ha actuado con astucia para lograr que este debate no se cuele en la discusión de la campaña electoral 2005-2006, pero los demás partidos *emergentes* de todos los signos ideológicos —por diversas razones— también han evadido o rechazado su inclusión en la agenda política, o han sido incapaces de lograrlo.

30 Esta política *gubernamental* específica de los megarrelenos, buscaba concentrar todos los desechos sólidos de la GAM en una o unas pocas localidades periféricas más allá del anillo de contención urbano de la GAM o más allá de la Región Central —preferiblemente en el Pacífico Central—. Solamente imaginemos lo que esa decisión de 1993 hubiera significado durante estos diez años posteriores para la expansión del turismo ecológico y del turismo rural en el oeste de la GAM.

CUADRO 2

## LISTADO RESUMIDO DE REGLAMENTACIÓN ESPECÍFICA SOBRE GESTIÓN DE DESECHOS SÓLIDOS, 1989-2005

NOMBRE LEY	TIPO	VIGENCIA	NÚMERO	ENTE EMISOR	FECHA DE EMISIÓN	PRESIDENCIA
Reglamento sobre el manejo de basuras	Decreto	Sí	19049-S	Ministerio de Salud	20/06/1989	Arias
Declara Emergencia Nacional Contaminación Ambiental Desechos Sólidos	Decreto	No	20429	Poder Ejecutivo	05/06/1991	Calderón
Modifica Límites Zona Protectora Cerro La Carpintera	Decreto	No	21837	Poder Ejecutivo	22/12/1992	Calderón
Final Operaciones Relleno Sanitario Río Azul	Decreto	No	22218	Poder Ejecutivo	20/05/1993	Calderón
Reglamento sobre Rellenos Sanitarios	Decreto	No	22595	Poder Ejecutivo	14/10/1993	Calderón
Autoriza Operación y Funcionamiento Relleno Sanitario Río Azul	Decreto	No	23315	Poder Ejecutivo	12/05/1994	Figueres
Reforma Reglamento sobre Rellenos Sanitarios	Decreto	No	23563	Ministerio de Salud	05/08/1994	Figueres
Prórroga Plazo Ajuste del Reglamento sobre Rellenos Sanitarios	Decreto	Sí	23769	Poder Ejecutivo	25/10/1994	Figueres
Reforma Emergencia Nacional Contaminación Ambiental Desechos Sólidos	Decreto	Sí	24096-MP-S-MOPT-MIRENEM	MIRENEM	02/03/1995	Figueres
Prórroga Operación y Funcionamiento de Relleno Sanitario de Río Azul	Decreto	Sí	24276	Poder Ejecutivo	20/04/1995	Figueres
Reforma Reglamento sobre Rellenos Sanitarios	Decreto	No	24601	Ministerio de Salud	28/08/1995	Figueres
Reforma Reglamento sobre Manejo de Basuras	Decreto	No	25128-S	Ministerio de Salud	22/04/1996	Figueres
Reforma Reglamento sobre Manejo de Basuras	Decreto	Sí	25178-S	Ministerio de Salud	13/05/1996	Figueres
Código Municipal (Art. 75) Reformado por Decreto 7898 de 1999	Ley	Sí	7794	Asamblea Legislativa	30/04/1998	Rodríguez
Reglamento sobre Rellenos Sanitarios	Decreto	Sí	27378-S	Ministerio de Salud	23/10/1998	Rodríguez
Reforma Reglamento sobre Manejo de Basuras	Decreto	No	27443-S	Ministerio de Salud	13/11/1998	Rodríguez
Cesa Administración del Relleno Sanitario Río Azul por CNE y Min. Salud	Decreto	Sí	27781-S	Ministerio de Salud	07/04/1999	Rodríguez

Continúa...

Continuación Cuadro 2

NOMBRE LEY	TIPO	VIGENCIA	NÚMERO	ENTE EMISOR	FECHA DE EMISIÓN	PRESIDENCIA
Crea Comité Fiscalizador del Parque de Tecnología Ambiental ubicado en la Urbanización La Carpio	Decreto	Sí	28808-S	Ministerio de Salud	17/07/2000	Rodríguez
Estatutos de la Federación Municipal Regional del Este (FEDEMUR)	Reglamento Municipal	Sí	0	FEDEMUR	29/07/2000	Pacheco
Deroga reforma al Reglamento sobre manejo de basuras	Decreto	Sí	30836	Ministerio de Salud	03/10/2002	Pacheco
Crea Comisión Coordinadora para la Búsqueda de la Solución Integral del Manejo de los Desechos Sólidos	Decreto	Sí	31432-MP-PLAN-MINAE-MS	Ministerio de Planificación, Ministerio de Salud y Ministerio de Ambiente y Energía	16/10/2003	Pacheco
Reforma al Reglamento sobre Rellenos Sanitarios	Decreto	Sí	N.º 31771-S	Ministerio de Salud	05/05/2004	Pacheco
Reglamento para la Gestión Ambiental, Gestión de Riesgo, Atención de Emergencias y Desastres	Reglamento Municipal	Sí	151	Municipalidad de San José	20/03/2005	Pacheco
Reforma Integral Estatutos de la Federación Municipal Regional del Este (FEDEMUR)	Reglamento Municipal	Sí	0	FEDEMUR	10/06/2005	Pacheco
Ley para la disposición ordenada de los desechos sólidos	Proyecto de Ley	No	14423	Asamblea Legislativa	n/d	n/d

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible entre el 4 y el 14 de junio del 2005 en las páginas electrónicas de la Procuraduría General de la República y la Asamblea Legislativa de Costa Rica.



## CUADRO 3

## LISTADO RESUMIDO DE NOTICIAS SOBRE LA GESTIÓN DE LOS DESECHOS SÓLIDOS, 1997-2005

Nro.	AUTOR	TÍTULO	DIARIO	FECHA	PÁG.
1	Emilia Mora	“Basura que no has de tratar... Otro año sin relleno”.	LN*	6/10/1997	4A
2	Víctor Ojeda/Mario Vargas	“Pimpón de la basura”.	LN	19/11/1997	14A
3	Omar Jaén Martínez	“No revivir el difunto”.	LN	21/11/1997	14A
4	Magally Batista Calderón	“Proliferan los basureros. Botaderos clandestinos amenazan la salud”.	AD***	14/1/1999	3
5	Alexander Ramírez S.	“Basura irá a 5 rellenos regionales. Área metropolitana”.	LN	16/3/1999	6A
6	Gerardo Sáenz Valverde	“A mediados de año comienzan a construirse rellenos sanitarios”.	LE**	25/3/1999	28
7	Editorial	“¿Por fin, la solución?”.	LN	10/2/2000	13A
8	Vanessa Loaiza	“Cuenta regresiva para la basura”.	LN	27/3/2000	4A
9	Campo pagado	“El basurero en la Uruca atenta contra la salud y el ambiente”.	LN	28/3/2000	19A
10	Xinia Sáenz	“La verdad sobre la basura”.	LN	10/5/2000	14A
11	Vanessa Loaiza	“Atrasan obras de relleno”.	LN	26/5/2000	8A
12	Carlos A. Villalobos	“Cobro millonario por fallido relleno”.	LN	28/5/2000	4A
13	Mariano Guardia	“Basura, esfuerzo perdido”.	LN	3/6/2000	14A
14	Víctor Ojeda Rodríguez	“Basura”.	LN	8/6/2000	14A
15	Gerardo Sáenz	“Sala IV da luz verde a relleno de La Carpio”.	LE	15/7/2000	2
16	Luis Fernando Alfaro	“Basura de la basura”.	LN	7/9/2000	14A
17	Vanessa Loaiza	“Relleno sin una fecha de apertura”.	LN	1/10/2000	18A
18	Amalia Morales Marengo	“Ultimatum a relleno”.	LN	19/4/2001	17A
19	Álvaro Sánchez Córdoba	“Nuevo relleno abrirá en 10 días”.	AD	19/7/2001	6
20	Vanessa Loaiza	“Basura josefina viajará a la Carpio”.	LN	19/7/2001	6A
21	Sergio Zúñiga	“¿Locura, engaño o qué?”	LN	16/10/2002	16A
22	Álvaro Murillo M.	“Basura de 39 cantones se pudre al aire libre”.	LN	16/3/2003	4A
23	Vanessa Loaiza	“Buscan acuerdo para cerrar Río Azul. Discrepancia por fecha”.	LN	2/9/2003	14A
24	Mauricio Herrera/ Ernesto Rivera	“Satélite prueba que relleno sanitario funciona en terreno público. Desechos de Cartago, Paraíso y el Guarco”.	LN	9/1/2005	4
25	Gianinna Segnini	“Exsupervisor ambiental de Salud recibió pagos de EBI”.	LN	11/7/2005	4A
26	Gianinna Segnini	“Regente ambiental de EBI es empleado de Salud”.	LN	11/7/2005	5A

Fuente: Elaboración propia a partir de periódicos recolectados entre 1997 y 2005.

Notas: \*La Nación, \*\*La Extra, \*\*\*Al Día

uso de Río Azul, se fueron agregando prórrogas a su cierre en los períodos presidenciales siguientes.

#### B. PERÍODO FIGUERES OLSEN (1994-1998)

El equipo de campaña de Figueres había formulado un cambio en la política pública, como vimos, otorgando participación a otros sectores sociales y dándole un giro total a la misma: no solamente la deposición de los desechos sólidos se desconcentraría en el territorio, sino que además su gestión se descentralizaría —al trasladarla al sector privado y a las municipalidades u organizaciones locales, y al responsabilizarlas de las acciones para su deposición final.

Cuando Figueres asumió la presidencia de la República, dos de sus primeras acciones en esta materia fueron dejar sin efecto el contrato en marcha —impulsado por Calderón— para construir el relleno sanitario en Esparza<sup>31</sup>, y prorrogar la operación del vertedero Río Azul, deteniendo el cierre técnico ordenado también por Calderón —al no concretarse el proyecto

alternativo de deposición de desechos sólidos en Santa Ana. Figueres, en cambio, entre 1994 y 1996 impulsó una serie de decretos para reglamentar la gestión de los desechos sólidos<sup>32</sup> y operacionalizar su deposición en Río Azul<sup>33</sup>.

En 1996 —a mediados de la administración Figueres—, la gestión de los desechos sólidos llegó a un grado de crisis tal, que designó al Ministro de Asuntos Específicos sin cartera, Ing. Víctor Ojeda<sup>34</sup>, como Ministro *ad hoc* para gestionar ese problema (véase Cuadro 3, noticias 2, 13 y 14). A partir de ese momento, Figueres continuó con las políticas de reglamentación, con la finalidad de que el gobierno pudiese supervisar mejor el manejo de los desechos sólidos<sup>35</sup>, al tiempo que trasladaba potestades a los municipios y a varias empresas privadas, a través de rellenos regionales o cantonales<sup>36</sup>. En

31 A partir de este momento, el Estado inició una pugna legal con la Constructora Hernán Solís SRL y Procesa SA, ganadoras del proceso de licitación abierto en 1993, agregándose más presión a la ya tensa realidad de la gestión de desechos sólidos (véase en Cuadro 3, noticias 3, 10 y 12).

32 Estas políticas públicas tienen su sustento legal en la *Reforma al Reglamento sobre Rellenos Sanitarios* (Decreto 23 563-Ministerio de Salud, 5/8/1994), la prórroga al *Plazo Ajuste del Reglamento sobre Rellenos Sanitarios* (Decreto 23 769-Poder Ejecutivo, 25/10/1994) y la *Reforma al Reglamento sobre Rellenos Sanitarios* (Decreto 24 601-Ministerio de Salud, 28/8/1995).

33 Estas políticas se encuentran resumidas en la *Reforma al Decreto de Emergencia Nacional Contaminación Ambiental Desechos Sólidos* (Decreto 24 096-MP-S-MOPT-MIRENEM, 2/3/1995), mediante la cual se constituyó una comisión especial para estudiar el problema de la basura, integrada por: "a) el Ministro de Salud, quien presidirá; b) un representante del MIRENEM; c) un representante del MOPT; d) un representante del ICE; e) un representante de RECOPE; f) un representante del IFAM, y g) un representante de la Comisión Nacional de Emergencia". Esta Comisión posteriormente constituyó la Junta Directiva del Relleno Río Azul, hasta su traspaso administrativo a la Federación de Municipalidades de la Región Este (FEDEMUR). Durante el mismo período, Figueres prorrogó en una ocasión más el funcionamiento de Río Azul mediante el Decreto 24 276 del 20/4/1995, *Prórroga Operación y Funcionamiento de Relleno Sanitario de Río Azul*.

34 Durante el gobierno de Luis Alberto Monge, el Ing. Ojeda había tenido un alto cargo en el Ministerio de la Presidencia para tratar de resolver el problema de los refugiados en Costa Rica.

35 Destacan entre ellas la *Reforma Reglamento sobre Manejo de Basuras*, Decreto 25 178-S, Ministerio de Salud, del 13/05/1996. Este Decreto mencionaba que los vehículos destinados a la recolección y transporte de desechos deberían reunir las condiciones necesarias para esa actividad y las que se señalan en el Reglamento, y que todo vehículo destinado a esta actividad, fueran camiones compactadores, con adrales o vagonetes, deberán además contar con un sistema de empaques y de hules en la superficie de la batea, que los hiciera impermeables a los líquidos concentrados que se generan por la compactación de los desechos.

36 Aunque la *Reforma al Reglamento sobre Manejo de Basuras*, no se encuentra vigente, resulta significativo señalar las iniciativas que contenía para estimular la política específica de privatización de la gestión de los desechos sólidos, proponiendo una alianza entre las municipalidades y las empresas privadas, para la creación de minirrellenos o rellenos sanitarios locales: "Las Corporaciones Municipales que dan servicio de recolección y disposición final de desechos sólidos de ciudades intermedias y rurales, poseen limitaciones económicas que les imposibilitan la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental, encareciendo los costos de funcionamiento de un Relleno Sanitario. Se ha demostrado que los Rellenos Sanitarios Manuales constituyen una alternativa técnica y económica viable para el manejo de los desechos sólidos en comunidades donde se presta el servicio a poblaciones inferiores a 50 000 habitantes. Es urgente la ejecución de proyectos de Rellenos Sanitarios en todo el país, por lo que se hace necesario y oportuno reformar el Reglamento sobre Manejo de Basuras" (Decreto 25 128-S, Ministerio de Salud, 22/4/1996).

efecto, Figueres impulsó dicho esquema regional en manos de distintas empresas privadas, en un momento en el cual algunas empresas transnacionales (como la española INVALTEC —Industria Valenciana de Tecnología) participaban en la licitación por el cierre técnico de Río Azul.

Este gobierno tuvo que lidiar con el rechazo y el conflicto comunal cada vez que se mencionaba un nuevo lugar para el emplazamiento del relleno sanitario para los desechos de San José, lo que se sumaba a las protestas de los habitantes de Río Azul por la postergación del cierre técnico del vertedero. Las manifestaciones sociales contra los dos proyectos de construir rellenos sanitarios en Santa Ana y Escazú, fueron expresión de la complicada situación social que implicaba el mero anuncio del emplazamiento de un relleno sanitario (véase Cuadro 3, noticia 1).

#### C. PERÍODO RODRÍGUEZ 1998-2002

Fue un período de mucha movilización social, debido a que el gobierno profundizó la política de municipalizar la gestión de los desechos sólidos, desligándose del conflicto. Dentro de estas acciones, Rodríguez le otorgó el control administrativo del relleno de Río Azul a la FEDEMUR, descentralizando aún más esa responsabilidad —pues desde el Gobierno de Calderón estaba a cargo de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) y del Ministerio de Salud<sup>37</sup>.

En este sentido, continuó la política pública específica de reforma a los reglamentos de gestión de desechos<sup>38</sup>, y de descentralización de la gestión

de los desechos sólidos hacia las municipalidades, desconcentrándolos físicamente en minirrellenos cantonales o de consorcios de ellos (véase Cuadro 3, noticias 4, 5 y 6). A la vez, continuó también la política pública específica de estímulo a la privatización de los rellenos sanitarios<sup>39</sup>, lo cual inmediatamente impulsó el *lobbying* de las empresas privadas en los gobiernos locales.

Esta situación coincidió temporalmente con la aprobación del Código Municipal, el cual en su artículo 75 indica la responsabilidad de las municipalidades de encargarse de la gestión de los desechos sólidos de su cantón. Este artículo fue reformado en 1999, incorporando la obligatoriedad de las empresas privadas de contribuir en la gestión de los desechos sólidos que generan<sup>40</sup>.

*de Basuras*, (Decreto 27 443-S, Ministerio de Salud 13/11/1998) y el *Reglamento sobre Rellenos Sanitarios*, (Decreto 27 378-S, Ministerio de Salud, 23/10/1998) donde se delega la aprobación, vigilancia y fiscalización de los rellenos sanitarios del país, al Ministerio de Salud, a través de la Dirección de Protección al Ambiente Humano (véase además el Art. 75 de la Ley 7794, Código Municipal, *infra*). Esta Dirección será cuestionada por las decisiones tomadas entre julio del 2002 y mayo del 2003, debido a que su jerarca “alternaba su puesto en Salud, con trabajos privados en EBI” y “recibió dinero proveniente de la empresa mientras ejercía como funcionario, al tiempo que supervisaba proyectos de la firma” (véase Cuadro 3, noticia 25, p. 4-A).

37 La extensión de la vida útil del basurero de Río Azul fue una iniciativa conjugada de intereses privados y de algunas de las municipalidades pertenecientes, primero al COCIM (Consejo Cooperativo Intermunicipal), y luego a la FEDEMUR. A partir de ese momento, Río Azul se convirtió de un basurero en un relleno sanitario semi controlado, lo cual no solo ha dado a todas las municipalidades de la FEDEMUR en general la oportunidad de disponer de más tiempo para la resolución del problema, sino también de que Río Azul —ahora convertido en relleno—, sea una especie de vitrina que muestre a las diferentes municipalidades y asentamientos que ese es un asunto controlable, para el cual hay recursos financieros y técnicos disponibles, así como modelos de gestión adecuados *a través de la empresa privada*.

38 Dichas políticas públicas específicas se ejemplifican a través de la *Reforma Reglamento sobre Manejo*

39 Como muestra de lo anterior, cesó la administración del Relleno Sanitario Río Azul por parte de la CNE y del Ministerio de Salud (Decreto 27 781-S, Ministerio de Salud, 7/4/1999).

40 Este artículo establece que “de conformidad con el Plan Regulador Municipal, las personas físicas o jurídicas, propietarias o poseedoras, por cualquier título, de bienes inmuebles, deberán cumplir las siguientes obligaciones: (...) c) Separar, recolectar o acumular, para el transporte y la disposición final, los desechos sólidos provenientes de las actividades personales, familiares, públicas o comunales, o provenientes de operaciones agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y turísticas, solo mediante los sistemas de disposición final aprobados por la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud. (...) f) Contar con un sistema de separación, recolección, acumulación y disposición final de desechos sólidos, aprobado por la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud, en las empresas agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y turísticas, cuando el servicio público de disposición de desechos sólidos es insuficiente o inexistente, o si por la naturaleza o el volumen de desechos, este no es aceptable sanitariamente” (Ley 7794).

Indirectamente, esta reforma benefició la participación privada en la gestión de los desechos sólidos, ya que propiciaba una alianza de los sectores privados y municipales, la cual es visible en la administración de los rellenos sanitarios. Durante los períodos presidenciales anteriores, este tipo de asociación entre los sectores público y privado solo se había dado con la participación del gobierno central, pero después de la municipalización de funciones, observaremos distintos juegos de poder en las escalas cantonales y municipales, los cuales dependían de la correlación de fuerzas políticas y de la geopolítica local.

Como una posible solución parcial —por lo menos en lo que respecta a la gestión de desechos sólidos en el cantón central San José—, se introdujo la discusión sobre la posibilidad de construir el *Parque Tecnológico La Carpio*<sup>41</sup>, cuya licitación ganó la Empresa Berthier Incorporada (EBI). Sin embargo, un fuerte movimiento ciudadano asesorado por Freddy Pacheco, por poco logra echar atrás la realización de ese proyecto, el cual se inauguró finalmente en el 2001. Actualmente han salido a la luz pública algunas denuncias sobre procedimientos cuestionables en su proceso de contratación, ligando a la Municipalidad de San José y a la Contraloría de la República con notables políticos que pudieron eventualmente influir en la designación de EBI como desarrollador del proyecto (véase Cuadro 3, noticias 7-11, 13, 15-21 y 23).

De manera paralela a lo anterior, frente al vacío institucional y operativo del Estado para ejercer funciones de ordenamiento urbano,

ambiental y territorial, y frente a la incapacidad moral, política y técnica de los municipios en ese mismo sentido, se consolidaron en la población ciertas prácticas, hábitos y actitudes que han llegado a constituir parte de nuestra cultura urbana<sup>42</sup>, común a toda Latinoamérica: la inexistencia de reducción del consumismo; la ausencia de reutilización masiva de envases y materiales; la poca iniciativa para emprender proyectos como el aprovechamiento de materias orgánicas en abonos útiles para restaurar los deteriorados suelos agrícolas; el desinterés en el reciclaje de materiales y en la separación de los desechos en las fuentes generadoras, así como la inadecuada gestión y deposición de los mismos —en basureros a cielo abierto o semi controlados, en lotes baldíos, vías públicas, ríos y zonas de dominio público en general, así como en los límites municipales<sup>43</sup>— y, la proliferación de procedimientos individuales, espontáneos, informales, desorganizados e inadecuados de recuperación, recolección y transporte de los desechos —por parte de *buzos*, ciudadanos, recolectores municipales, microempresarios y empresarios, asociaciones de vecinos y de mujeres, etc.

Como los municipios han carecido de la capacidad técnica y política para la administración

41 Mediante Decreto 28 808-S, Ministerio de Salud, del 17/7/2000), se indica que “la Empresa Berthier —EBI de Costa Rica, SA— construye actualmente un Relleno Sanitario ubicado en La Carpio, San José, para brindar el tratamiento y disposición final de los desechos sólidos a la Municipalidad de San José. Créase el Comité Fiscalizador del Parque de Tecnología Ambiental ubicado en Urbanización La Carpio, San José, encargado de vigilar y fiscalizar que este cumpla con las normas técnicas que rigen los rellenos sanitarios en cuanto a operación, manejo y transporte de desechos sólidos; sin perjuicio de las facultades y obligaciones que la legislación le otorga a instituciones públicas en esta materia”.

42 Este asunto lo mencionan Acuña y otros (1998), haciendo referencia al consumismo de la población costarricense y a la necesidad de buscar un cambio de actitudes y hábitos cercanos a la moderación en el consumo y a la sabia canalización de los ingresos, concluyendo que “hay que fortalecer nuestro sistema de educación formal con elementos que vengan a crear una conciencia de que es nuestra propia creación de desechos lo que hace que los rellenos sanitarios existan, por lo que el relleno debe de considerarse no como una zona impuesta por una entidad, sino como una necesidad creada por nosotros... que necesita también de nuestra participación..., no simplemente considerar que la lejanía de las zonas de deposición final de desechos es la forma ideal de deshacerse del ‘problema’ ” (p. 100).

43 Por las particularidades geográficas y las especificidades de la formación histórica de las circunscripciones cantonales dentro de la GAM, sus límites coinciden en la mayoría de los casos con cauces rodeados por terrenos de alta pendiente, de poca densidad demográfica y ninguna vigilancia policial, por lo cual se convierten en los lugares preferidos para la deposición ilegal de todo tipo de desechos.

de los recursos financieros —y han enfrentado hasta la falta de pago de los usuarios como costumbre o como protesta— han sido incapaces también para organizar adecuadamente el servicio, de manera que las organizaciones locales han tenido que intervenir —también de manera improvisada— en la resolución de muchos de los problemas locales producidos alrededor de este aspecto de la gestión ambiental.

#### D. PERÍODO PACHECO 2002-2006

Durante estos últimos años, muchas municipalidades han buscado modernizarse y adoptar nuevas estrategias para resolver el problema, aprovechando los ingresos por concepto del impuesto a los bienes inmuebles<sup>44</sup>. A la vez, diversas empresas europeas (sobre todo españolas) y norteamericanas (sobre todo mexicanas y canadienses), se han ubicado dentro de la oferta de servicios de deposición de desechos, al punto que se perfilan como las verdaderas ganadoras económicas de todo este proceso —dada la conocida incapacidad de las municipalidades<sup>45</sup>.

Paralelamente, se ha vuelto de nuevo a transformar el marco reglamentario de la gestión de desechos sólidos, pero sin elementos que modifiquen trascendentalmente la política gubernamental heredada de la administración Rodríguez<sup>46</sup>. Tal vez la única excepción sea el

intento de coordinar la normativa existente con los cambios en la gestión ambiental que fueron introducidos por la creación de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental —SETENA—, ente rector de los criterios técnicos ambientales en asuntos de interés público.

Durante este período el gobierno ha dejado el espacio político a la gestión gubernamental local, pues los botaderos municipales han recibido críticas y han provocado movilizaciones ciudadanas exigiendo su cierre, lo cual

---

*Movimiento Libertario*, de la nueva derecha personalista—, como Ministro de Salud, quien durante su dilatada permanencia contribuyó a un agresivo proceso de desregulación ambiental, limitando la fiscalización en la gestión de desechos sólidos, de los agroquímicos y de las sustancias químicas peligrosas. Como reacción posterior de la judicatura frente a esos excesos desreguladores, tuvieron que derogarse el Decreto 27 443-S del 13/11/1998, y la *Reforma al reglamento sobre manejo de basuras* (Decreto 30 836, Ministerio de Salud, 3/10/2002). En relación con el primero, “La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en su considerando III, dispuso que (...) Como bien lo indica el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente, las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una evaluación de impacto ambiental por parte de la SETENA, requisito que será indispensable para iniciar las actividades, obras o proyectos. Si bien es cierto la misma ley indica que las leyes y los reglamentos indicarán cuáles actividades, obras o proyectos requerirán de dicho estudio, este Tribunal considera que tratándose de rellenos sanitarios no puede estipularse la exclusión de este estudio por razones de población, considerando los efectos tan nocivos que provoca la deposición de los desechos a gran escala en contacto con el medio ambiente” (véase Cuadro 2). Otro cambio ocurrió con la *Reforma al Reglamento sobre Rellenos Sanitarios* (Decreto 31 771-S, Ministerio de Salud, del 5/5/2004), donde se estableció que las solicitudes de permisos de ubicación de rellenos sanitarios deberán presentarse acompañadas de al menos tres planos catastrados de los posibles sitios considerados por las entidades de aseo o empresas comerciales o industriales públicas o privadas interesadas, como aptos para desarrollar un proyecto de relleno sanitario. La exigencia de los tres posibles sitios fue establecida con el fin de disminuir los costos que representan en transporte, viáticos y personal para la Administración Pública, el desplazamiento a las diversas zonas y cantones del país de los funcionarios encargados de la selección de los sitios.

44 Ejemplos de esto son las situaciones que se han dado en los casos de las municipalidades que formaban parte de FEDEMUR, y en algunas municipalidades de la provincia Alajuela.

45 En el 2005, solo uno de los cinco rellenos sanitarios donde se deposita la basura proveniente de diversos puntos de la GAM, está administrado por la mencionada federación municipal, la cual —a pesar de poseer el control administrativo del Relleno Sanitario Río Azul, cedió su operación a la compañía Waste Placement Professionals-WPP). Los demás rellenos (Parque Tecnológico Ambiental La Carpio, en San José; Relleno Sanitario Los Mangos, en Alajuela; y Relleno Sanitario Los Pinos en Cartago, se encuentran bajo total administración y operación privada (WPP en el caso de Alajuela y Cartago y EBI en el caso de La Carpio) (véase Cuadro 3, noticias 22 y 24).

46 Incluso Abel Pacheco mantuvo a Rogelio Pardo Evans —hoy candidato a vicepresidente por el

ha desencadenado a la vez resoluciones administrativas de la Defensoría de los Habitantes y —por sus presiones, las de los Tribunales y de la ciudadanía— del Ministerio de Salud, además de resoluciones judiciales de la Sala Constitucional<sup>47</sup>. Varias municipalidades, con la asesoría del IFAM, han introducido en sus reglamentos algunos lineamientos referentes a la gestión de desechos sólidos<sup>48</sup>; aunque todavía está pendiente la comprobación de su grado de aplicación real y de su efectividad.

Ante esta problemática que no ha sido resoluciona da por ningún gobierno, Pacheco ha aprovechado la nueva situación creada por Rodríguez —de traslado de responsabilidades hacia los gobiernos locales, pero sin correspondencia en el traslado de recursos—, y se ha mantenido al margen, otorgándole al tema un muy bajo perfil político y administrativo, y limitándose a crear una *Comisión Coordinadora para la Búsqueda de la Solución Integral del Manejo de los Desechos Sólidos*<sup>49</sup>. Con esta maniobra, Pacheco se desligó de las políticas gubernamentales de administraciones pasadas y ha dejado la gestión en manos

de los funcionarios municipales (locales), de los políticos de entidades públicas nacionales o regionales, y de los expertos de oenegés internacionales (globales). Sin embargo, como en los casos de Atenas, Alajuela y Montes de Oca, las organizaciones de las sociedades locales han tenido un destacado papel de denuncia y de propuesta de alternativas con participación popular y democracia.

Las recientes acusaciones de corrupción contra exmandatarios costarricenses, han desviado la atención pública del problema de la gestión de los desechos sólidos. Sin embargo, en los últimos días han explotado varias denuncias periodísticas que involucran a la empresa EBI, exfuncionarios públicos del Ministerio de Salud vinculados laboral o profesionalmente con ella<sup>50</sup>, a un influyente empresario-político de la cúpula de campaña del candidato Arias Sánchez, a la Municipalidad de San José, y a la Embajada de Canadá, en supuestas faltas de transparencia en el proceso de tramitación de los permisos del Proyecto del *Parque Tecnológico La Carpio* ante la Contraloría General de la República.

Estos antecedentes, constituyen el origen de la situación actual, caracterizada por la tensión entre la ausencia, la ambigüedad o la inaplicabilidad de políticas públicas, la incapacidad política o técnica de los municipios para realizar esta gestión, la falta de consistencia de muchas organizaciones de las sociedades locales dentro de la GAM, y las demandas de los usuarios y de las redes de los asentamientos afectados.

47 La denominada Sala Cuarta, ha resuelto varios recursos de amparo, ordenando el cierre operativo de varios de estos botaderos, tal y como se ilustra en el Cuadro 3, (noticias 22 y 23).

48 La Municipalidad de San José creó un *Reglamento para la Gestión Ambiental, Gestión de Riesgo, Atención de Emergencias y Desastres* (Reglamento Municipal 151, Municipalidad de San José, 20/3/2005) en el cual establece: “Art. 55: Está prohibida la contaminación por desechos sólidos, líquidos o pastosos en ríos, quebradas y arroyos o nacientes, como zonas de recarga. La Municipalidad, a través de sus dependencias de inspección, ejercerá la vigilancia y el control respectivo; pudiendo a ese efecto, solicitar la colaboración de los agentes de la Policía Municipal y de la fuerza pública, así como la de los funcionarios de los Ministerios, encargados en la materia, del Gobierno Central. Art. 74: La Municipalidad controlará el cumplimiento de las disposiciones jurídicas, que han de observar para operar en su actividad, los entes generadores de desechos sólidos o líquidos, según el marco normativo vigente”.

49 Con el propósito de que finalmente exista una adecuada coordinación y articulación de las acciones generales y concretas que se deberán desarrollar

para lograr los cometidos planteados, fue necesario constituir formalmente esa Comisión, la cual estaría integrada por los representantes de los Ministerios de la Presidencia, de Salud, y de Ambiente y Energía, así como por el Presidente Ejecutivo del IFAM.

50 Un exgerente canadiense de EBI aseguró que la compañía que representaba, practicaba una política de dádivas o sobornos a funcionarios claves, para poder asegurarse la operación integral del *Parque Tecnológico La Carpio* (véase Cuadro 3, noticia 25, p. 4-A).

## 5. CONCLUSIONES

Las mayores limitaciones para la gestión de los desechos sólidos se encuentran en el campo político y socio-cultural. Mientras en Europa la solución técnica ha llevado a la superación política de una multiplicidad de contradicciones y de conflictos asociados, el gran déficit en los países subdesarrollados es geopolítico, y se manifiesta en la incapacidad de las clases subalternas locales para lograr mayor participación, utilizando mecanismos de la democracia como la consulta popular, la colaboración informada y la negociación entre los actores involucrados.

La incapacidad estatal para enfrentar los retos en términos del interés público, junto a la impotencia política de los actores locales, se ha expresado en vacíos y limitaciones de las políticas públicas de gestión ambiental —y, particularmente, de la gestión de los desechos sólidos. Dichos factores han propiciado que se construya una compleja articulación de intereses políticos y económicos relacionados con organizaciones públicas, privadas y del tercer sector, tanto locales, regionales, nacionales como internacionales (desde las empresas transnacionales y los ministerios hasta las redes comunales y personales), constituyéndose una geopolítica entre oscura y translúcida, donde el cálculo monetario, las negociaciones incompatibles y los arreglos comunales se han dado muy lejos del escrutinio de los ciudadanos, del control político institucionalizado y de la vigilancia o el interés de los medios de comunicación. A pesar de disponerse del conocimiento técnico necesario para una adecuada gestión de los desechos sólidos, históricamente se ha dado una concentración de los sitios de deposición en la GAM, agudizándose el problema general de la contaminación. Aparte de las debilidades jurídicas, la administración del sector de los residuos sólidos ha mostrado también una ambivalencia de rectorías.

Las movilizaciones ciudadanas cíclicas más significativas de la década de los noventa fueron por los derechos ambientales. En ese contexto, diversos organismos de cooperación internacional —sobre todo europeos— canalizaron ayudas “ambientalistas” —pues la preocupación subyacente era enfrentar los

impactos de macroproblemas como el cambio climático y el adelgazamiento de la capa de ozono—, que no se tradujeron en cambios sustanciales de la gestión de los desechos sólidos. En forma paralela, diversas empresas extranjeras se fueron interesando en trasladar algunas de las tecnologías materiales y de gestión de desechos de sus respectivos países, llegando hoy a controlar, en la práctica, dicha actividad en la GAM. Esta situación se ha intensificado durante los cuatro últimos gobiernos. En su orden, los principales beneficiados de este último proceso han sido empresas transnacionales, algunos empresarios especulativos nacionales y regionales, algunos funcionarios del gobierno nacional y de los gobiernos locales que se han prestado al tráfico de influencias, y algunos caudillos locales de partidos políticos y de asociaciones comunales directamente ligados a dicha gestión.

Las políticas públicas en este campo se muestran rezagadas en relación con la magnitud de los problemas, posiblemente por el interés de mantener espacios a los negociados y a la especulación. Según nuestro punto de vista, algunos de los principales factores que han provocado el desfase, las distorsiones y la ausencia de pertinencia entre los problemas, las políticas, y su aplicación, son geopolíticos, pues cuando se han diseñado las políticas públicas de gestión de desechos sólidos domiciliarios, se ha estado pensando fundamentalmente en el tipo y magnitud de los problemas y las soluciones de la GAM. Como resultado de los anteriores factores, se ha dado una profunda discrepancia entre la población meta beneficiaria en la formulación (la menos beneficiada de los impactos de política), la población beneficiaria de la aplicación (sobre todo la población de capas medias de las zonas más urbanizadas), y las reducidas redes y grupos de interés que han resultado amplia y directamente beneficiados con las ganancias.

Nuestra recomendación es que los atributos de la ciudadanía parecen ser los componentes para la resolución de los conflictos surgidos y para la búsqueda de soluciones integrales en este campo, para que las prácticas de deposición sean compatibles con un ordenamiento territorial que tenga en cuenta la gestión sustentable

de las cuencas hidrográficas y de los territorios locales. Es decir, la problemática no se soluciona pensando solamente en construir más rellenos sanitarios o en hacerlos cada vez más grandes, sino que requiere conocer los mecanismos socioculturales que permitirían aplicar la gestión integral de los desechos sólidos, en consulta con las diferentes redes vecinales, comunales, regionales y gobiernos locales, así como órganos y entes del gobierno central. Dentro de esta línea, podrán competir entre sí las grandes empresas privadas y las organizaciones económicas de beneficio comunitario, por brindar los mejores servicios pero a los menores costos ambientales y económicos.

La aplicación de las erres de la gestión ecológica a los desechos sólidos domésticos es sumamente urgente, tal como ha ocurrido parcialmente con la limpieza de las playas o la protección de las fuentes de agua para el consumo humano. Para empezar, la profundización de la ciudadanía debe incluir tanto la reducción del consumo mediante el rechazo, como la reducción de los residuos mediante la clasificación en la fuente, ambas producto de la creciente instrucción y la educación ambientales. Es de fundamental importancia separar al menos los desechos orgánicos de los inorgánicos, con la finalidad de reducir desechos, producir mejoradores de suelo y procesar más adecuadamente el resto. Téngase en cuenta que en la actualidad la deposición final —negocio en manos de muy pocos—, incluye un aspecto tenebroso que consiste en estimular la cantidad de lo recolectado para hacerlo rentable.

En este sentido, ciertas actitudes protectionistas deben estimularse y, su inobservancia, castigarse. El consumo razonable, la clasificación en la fuente y la deposición adecuada deben tener el reconocimiento público; y el consumo irracional y suntuario, el desorden en la fuente y la deposición inadecuada deben controlarse mediante impuestos, multas, cánones y tasas diferenciadas. Basta realizar algunos muestreos aleatorios en los lugares en los cuales se concentra la contaminación con desechos sólidos y se difunde el dengue, para saber cuáles productores, distribuidores y consumidores deben pagar por producir, vender y consumir todo tipo de

empaques, envolturas, recipientes y artefactos plásticos, de hule, papel y de metales, que son desechados sin ningún protocolo de recuperación sistemática, que propician los criaderos de dengue, y que son contaminantes. De esta manera, obteniendo nuevos ingresos y controlando las finanzas de los municipios, será posible mejorar la gestión de los desechos sólidos.

Por último, también existe la necesidad perentoria de proteger y conservar los acuíferos de la Región Central que abastecen los acueductos de la GAM, lo cual nos obliga no solamente a revisar el protocolo de deposición de desechos, sino a plantearnos seriamente la posibilidad de la incineración selectiva y controlada, como una manera que racionaliza el uso de los territorios aptos para la deposición. En este sentido, no es sostenible internamente que nuestras políticas ambientales se orienten fuertemente a satisfacer las exigencias de los Protocolos de Kyoto y de Montreal, convirtiendo a los rellenos sanitarios y vertederos a cielo abierto en la única solución para la contaminación de nuestro aire, suelo, subsuelo y recursos hídricos, siendo esta una solución quimérica porque se realiza *al final del tubo del proceso*, con todas las consecuencias negativas ya mencionadas. La reducción de desechos, a la par de la separación en la fuente y la incineración controlada, se convierten en alternativas viables para las particularidades de nuestro territorio y de la gestión integral de los recursos naturales. Es decir, debemos articular muy sabiamente las soluciones que se están aplicando en los países más desarrollados de Europa y de Asia.

## BIBLIOGRAFÍA

### 1. LIBROS Y ARTÍCULOS DE REVISTAS

Aguilar Fernández, Susana. *El reto del medio ambiente: conflictos e intereses en la política medioambiental europea*. Madrid. Alianza Editorial. 1997.

Astorga, Allan; Yamileth Astorga *et al.* *Proyecto Sistemas integrados de gestión y calidad ambiental: componente Costa Rica, Fase I*.



- San José, Costa Rica. Fundación para el Desarrollo Urbano. 2000.
- Ballesteros, Jesús y José Adán Pérez (compiladores). "Sociedad y medio ambiente". Madrid, Editorial Trotta, *Serie medio ambiente*. 1997.
- Banco Mundial. *Agenda 21*. 1997.
- Cardona, Rokael y otros (Edits.). *Desechos sólidos y educación ambiental*. San José, Costa Rica. FLACSO. 1997.
- Castillo Berthier, Héctor y Elizabeth Mansilla. "La transformación de la gestión en el manejo de los residuos sólidos en el Distrito Federal, México". Propuesta general. Investigación y Desarrollo de proyectos. México DF. *Mimeo*. Octubre. 1995.
- Climent Sanjuán, Víctor. *Producción y crisis ecológica: los agentes sociales ante la problemática ambiental*. Barcelona. Edicions Universitat de Barcelona. 1999.
- Freire Viera, Paulo *et al.* *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais*. São Paulo, Brasil. Cortez Editora, Universidade Federal de Santa Catarina. 2002.
- Granados, Carlos. "El impacto ambiental del café en la historia costarricense". En: *Diálogos: Revista Electrónica de Historia*. 2004. Vol. 4, nro. 2. Noviembre 2003-marzo 2004. Universidad de Costa Rica. San Pedro.
- Mo, Claudette L. *Social Impact of Leatherleaf Fern Production for Export in Costa Rica*. Institute for Environmental Studies. University of Wisconsin-Madison. Regional Wildlife Management Program. Universidad Nacional. Costa Rica. (s.f.).
- Ramírez Boza, Mario A. "Problemas, protestas y conflictos ambientales en la Cuenca del Río Virilla: 1850-1900". En: *Diálogos: Revista Electrónica de Historia*. 2004. Vol. 4, nro. 2. Noviembre 2003-marzo 2004. Universidad de Costa Rica. San Pedro. 62 págs.
- Ramírez Boza, Mario A. "Los conflictos ambientales y las respuestas de las sociedades locales: los casos de las cuencas de los ríos Grande de Tárcoles y Reventazón (1997-2003)". *Tesis* de la Maestría Centroamericana en Geografía. Sistema de Estudios de Posgrado, Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Diciembre 2004.
- Reynolds, Jenny (Edit.). *Utilización y manejo sostenible de los recursos hídricos*. Convenio bilateral de desarrollo sostenible Costa Rica-Holanda. Heredia. Editorial Fundación UNA. 1996.
- Rojas Chaves, Gladys Elena. *Café, ambiente y sociedad en la cuenca del río Virilla, Costa Rica (1840-1955)*. Ciudad Universitaria R. Facio. San Pedro. Editorial de la Universidad de Costa Rica. 2000.
- Román Madrigal, José Gabriel y Rigoberto Porras Solano. "El beneficiado del café ¿Fue un factor de contaminación en la segunda mitad del siglo XIX?". En: *Diálogos: Revista Electrónica de Historia*. 2004. Vol. 4, nro. 2. Noviembre 2003-marzo 2004. Universidad de Costa Rica. San Pedro.
- Sabatini, Francisco. "Chile: conflictos ambientales locales y profundización democrática". En: *Revista Ecología Política*. FUHEMICARIA. Barcelona. 13, 1997. Pp. 51-69.
- Santandreu, Alain y Eduardo Gudynas. *Ciudadanía en movimiento: participación y conflictos ambientales*. Montevideo. Ediciones Trilce-CLAES-FESUR. 1998.
- Suelo Tico*. "Abonos orgánicos". Volumen VI. Enero 1949. Pp. 458-463.

- Urban Waste Expertive Program (UWEP). *Identificación de la demanda de conocimientos sobre desechos en Centroamérica*. (Ma. Victoria Rudín V.). San José, Costa Rica. Abril. 1997.
2. INFORMES DE INVESTIGACIÓN GENERALES
- Proyecto Estado de la Nación. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: Quinto Informe 1998 (1999); Sexto Informe 1999 (2000); Séptimo Informe 2000 (2001); Octavo Informe 2001 (2002); Noveno Informe 2002 (2003); y Décimo Informe 2003 (2004)*. San José, Costa Rica.
- Schosinsky, Günther. “Estudio hidrogeológico sobre riesgos de contaminación a los manantiales Pinito, Sabana Redonda de Poás, Alajuela”. Encargado por el Lic. Juan José Sobrado. *Mimeo*. Enero 5, 2001.
- Vivas Darrell, Alejandro *et al.* *Evaluación socioeconómica del proyecto de saneamiento del Río Medellín*. Bogotá. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Junio 1994.
3. INFORMES DE INVESTIGACIÓN ESPECÍFICOS Y PONENCIAS DE CONGRESOS
- Acuña, Gioconda; Gustavo Cabezas; David Delgado y Rubén Woodley. “Procesos sociales alrededor de la temática de los rellenos sanitarios en Costa Rica: los casos de las comunidades de Río Azul, Tirrasas y Santa Ana en San José y Barrio San José de Alajuela (1992-1997)”. Universidad de Costa Rica. *Seminario de Graduación*. Licenciatura en Sociología. Departamento de Sociología. Profesor Mario A. Ramírez, coordinador del proyecto. San Pedro. 1998.
- Ponencias del *Primer Congreso Iberoamericano de Economía Ecológica*. Quito. Abril 2004.
- Ponencias del *X Encontro de Geógrafos Latinoamericanos*. São Paulo. Abril 2005.
4. FUENTES PRIMARIAS OFICIALES
- IGN. *Mapa básico de Costa Rica*, 1:50 000. San José. Hojas topográficas *Abra* (1989), *Istarú* (1981) y *Río Grande* (1989).
5. FUENTES DIGITALES
- <<http://asamblealeg.go.cr> > [Consulta: 4 de junio al 14 junio, 2005].
- <<http://nacion.com> > [Consulta: 4 de junio al 14 de junio, 2005].
- <<http://sinalevi.go.cr> > [Consulta: 4 de junio al 14 junio 2005].
6. FUENTES HEMEROGRÁFICAS
- Revisión de los periódicos *La Nación*, *Al Día* y *La Extra* recolectados entre 1997 y 2005, parcialmente presentados en Cuadro 3.
- Calderón Fournier, R.A. “Esparza, una solución viable”. (*La Nación*. 4/11/05: 30 A).
- Zúñiga Aguilar, Sergio. “Relleno sanitario en Esparza”. (*La Nación*. 11/11/05: 32 A).

Mario Ramírez Boza  
 proyectos.ambientales@gmail.com