



La política del
**ambiente en
América Latina**

Una aproximación desde el cambio ambiental global

CLACSO 50 AÑOS

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Secretario Ejecutivo: Pablo Gentili
Directora Académica: Fernanda Saforcada

Área de Desarrollo de la Investigación

Coordinador: Pablo Vommaro
Asistentes: Rodolfo Gómez, Teresa Arteaga,
Giovanny Daza, Alessandro Lotti y Ángel Dávila

Área de Producción Editorial y Contenidos Web

Coordinador Editorial: Lucas Sablich
Coordinador de Arte: Marcelo Giardino

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais (CLACSO)
EEUU 1168 | C1101 AAx
Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tél [54 11] 4304 9145/9505 | Fax [54 11] 4305 0875
e-mail clacso@clacso.edu.ar | web www.clacso.org

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional (ASDI)



Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas
Virtuales de CLACSO

A

La política del
**ambiente en
América Latina**

Una aproximación desde el cambio ambiental global

Ma. Griselda Günther | Ricardo A. Gutiérrez
coordinadores



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Rector general, Salvador Vega y León

Secretario general, Norberto Manjarrez Álvarez

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Rectora de Unidad, Patricia E. Alfaro Moctezuma

Secretario de Unidad, Joaquín Jiménez Mercado

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Director, Carlos Alfonso Hernández Gómez

Secretario académico, Alfonso León Pérez

Jefa del Departamento de Política y Cultura, Alejandra Toscana Aparicio

Jefe de la Sección de Publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

Consejo Editorial

Aleida Azamar Alonso / Gabriela Dutrénit Bielous

Diego Lizarazo Arias / Graciela Y. Pérez-Gavilán Rojas

José Alberto Sánchez Martínez (presidente)

Asesores del Consejo Editorial: Luciano Concheiro Bórquez

Verónica Gil Montes / Miguel Ángel Hinojosa Carranza

Comité Editorial Departamental

Pablo Mejía Montes de Oca (presidente)

Clara Martha Adalid Urdanivia / Juan José Carrillo Nieto

Harim Benjamín Gutiérrez Márquez / Ana Lau Jaiven

Marco Antonio Molina Zamora / Esthela Sotelo Núñez

Luis Miguel Valdivia Santamaría / Ricardo Yocelvezky Retamal

Asistencia editorial: Varinia Cortés Rodríguez

Portada: Irais Hernández Güereca

ISBN 978-607-28-0932-1

ISBN de la colección Teoría y análisis 978-970-31-0929-6

Primera edición, 6 de junio de 2017

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Calzada del Hueso 1100, 04960 Ciudad de México

Sección de Publicaciones / División de Ciencias Sociales y Humanidades

Edificio A, tercer piso, tel. 5483 7060

<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

[pubesh@correo.xoc.uam.mx]

Hecho en México / *Printed in Mexico*

Índice

Prólogo	9
Introducción. Cambio ambiental global y políticas ambientales en América Latina <i>Gustavo Blanco Wells, Ma. Griselda Günther, Ricardo A. Gutiérrez y Javier Gonzaga Valencia</i>	15
Política climática exterior argentina en el contexto del cambio ambiental global (1990-2015) <i>María del Pilar Bueno</i>	37
Evaluación de los programas de cambio climático en México <i>Angélica Rosas Huerta</i>	71
Los retos de la construcción de política pública para atender a la movilidad humana provocada por el cambio ambiental global y el cambio climático: entre migrantes y desplazados forzados <i>Javier Gonzaga Valencia Hernández</i>	103

Política hídrica federal en México: un análisis desde su evolución y arquitectura institucional <i>Ma. Griselda Günther</i>	127
La política ambiental brasileña entre el Estado, la sociedad y la industria agrícola <i>Suzana Cristina Lourenço</i>	159
La energía del litio en Sudamérica <i>Bruno Fornillo y Julián Zicari</i>	185
Educación ambiental en Chile: (des)territorialización de una política pública <i>Alicia Foxley Valdívieso y Gustavo Blanco Wells</i>	207
¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires <i>Ricardo A. Gutiérrez</i>	239

¿Hacia un nuevo modelo?

Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires

*Ricardo A. Gutiérrez**

Introducción

El potencial transformador de las políticas ambientales frente al cambio ambiental global (planteado en la Introducción de este libro) conlleva la necesidad de cambiar los modelos que guían esas políticas. Existen distintas perspectivas desde las cuales entender y estudiar esos cambios de modelos. Mientras algunos enfoques llevan a rechazar de cuajo la posibilidad de que las políticas públicas puedan tener algún potencial transformador que sea favorable a una mayor protección ambiental (v.g. Acsehrad, 2003; Alimonda, 2006), en arenas “expertas” internacionales emergieron, durante las últimas décadas, “nuevos modelos” para la gestión de distintas áreas ambientales con el objetivo explícito de lograr el tan anhelado encuentro entre desarrollo y protección ambiental, que está en el núcleo del principio de “desarrollo sostenible”. Tal es el caso del modelo de gestión integrada de residuos sólidos urbanos (GIRSU), basado en los pilares de la reducción, la reutilización y reciclaje y el tratamiento de los residuos, los cuales implican un cambio radical en el modo en que entendemos y tratamos el ambiente como sumidero. El modelo GIRSU comenzó a configurarse

* Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina y profesor de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

en la década de 1970 a medida que los países de Europa Occidental y América del Norte fueron replanteando sus prácticas de gestión de los residuos sólidos urbanos o municipales (André y Cerdá, 2006), hasta convertirse en un marco de referencia obligado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otras agencias y organismos internacionales. Si bien se transformó en un paradigma predominante entre las organizaciones ambientalistas más diversas y en todos los niveles gubernamentales, en la mayor parte de América Latina el modelo GIRSU está aún muy lejos de ser una realidad concreta. En este capítulo se examina el derrotero del modelo GIRSU en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), con el propósito último de echar luz sobre algunos elementos que pueden promover u obstruir el potencial transformador de las políticas ambientales en contextos urbanos latinoamericanos.

La gestión de residuos ocupa un lugar prominente entre las preocupaciones públicas en torno al ambiente en Argentina (Gutiérrez e Isuani, 2014). Distintos factores ayudan a explicar la alta relevancia social y gubernamental que ha adquirido la política de residuos sólidos urbanos. Entre éstos, se destacan la expansión de la actividad de los cartoneros o recuperadores urbanos, las demandas de organizaciones sociales contra los rellenos sanitarios,¹ la importancia de los RSU en la agenda municipal y la creciente preocupación por el cambio climático (SAYDS, 2005; Schamber, 2008; Shammah, 2009; Suárez, 2010; Gutiérrez 2012, 2015b; Levatino, 2012; Schamber y Suárez, 2012; Carré *et al.*, 2013; Geary, 2014; D'hers y Shammah, 2015; Gutiérrez y Alonso, 2016; Gutiérrez y Merlinsky, 2016). En línea con la creciente preocupación social y gubernamental por el manejo de los RSU, desde distintos sectores se plantea la necesidad de pasar de un modelo centrado en la disposición final de residuos en rellenos sanitarios (modelo de enterramiento masivo) hacia el modelo de gestión integrada de residuos sólidos urbanos.

El proceso de creciente preocupación por el tema de la basura fue acompañado (y en parte estimulado) por la sanción de nuevas leyes que implican un cambio normativo importante en lo que respecta al modo en que los RSU deberían ser gestionados. En el plano nacional, en 2004 se sancionó la ley nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (Ley 25.916/04). La mayoría de las provincias han san-

¹ Véase la definición de relleno sanitario en el Recuadro 1 más adelante.

cionado leyes que, con variaciones, siguen lineamientos similares a los de la ley nacional e incluso varios municipios han sancionado ordenanzas en la misma línea, comúnmente conocidas como “Ordenanza Basura Cero”. Todo este cuerpo normativo incorpora los tres objetivos centrales del modelo GIRSU: 1) reducir, 2) reutilizar y reciclar y 3) tratar los residuos. Pero agrega o enfatiza un par de objetivos que surgen especialmente de la situación del manejo de residuos en Argentina: la erradicación de basurales y, en menor medida, la incorporación social de los recuperadores informales. Mientras el modelo GIRSU presupone la existencia de rellenos sanitarios (esto es, obras de ingeniería diseñadas, en principio, para evitar la contaminación del suelo, el aire y el agua) cuyo volumen debería minimizarse, en la mayoría de los municipios argentinos aún persisten sitios donde simplemente se arrojan los residuos sin ningún control sanitario, llamados comúnmente basurales a cielo abierto, los cuales constituyen importantes fuentes de contaminación. De ahí el énfasis que la nueva normativa otorga a la erradicación de basurales junto con los otros objetivos ya señalados. Adicionalmente, parte de la nueva normativa da cuenta de la expansión de los recuperadores informales que tuvo lugar a partir de la crisis socio-económico de 2001 y 2002, reconociendo su incidencia en la industria del reciclaje y la importancia de generar mejores condiciones de trabajo.

Estudios propios y de otros investigadores (Bertolino, 2007; Geary, 2014; Levatino, 2012; Schejtman e Irurita, 2012; Carré *et al.*, 2013; D’hers y Shammah, 2014; Schejtman y Cellucci, 2014; Gutiérrez, 2015b) permiten delinear un diagnóstico general que muestra que la mayoría de los municipios y gobiernos locales del país han avanzado poco en la implementación del nuevo modelo. Aunque se detectan muchas experiencias piloto inspiradas en el nuevo modelo de gestión, persiste el enterramiento en condiciones inadecuadas y son escasas las iniciativas de recuperación y de tratamiento que logran extenderse y sistematizarse en todo el territorio municipal y a lo largo del tiempo. Pese a ello, algunos estudios (Bertolino, 2007; D’hers y Shammah, 2014; Schejtman y Cellucci, 2014; Gutiérrez, 2015b) también identifican un número de distritos municipales que han avanzado más que otros en la puesta en marcha del modelo GIRSU. En el caso de RMBA, se destacan en particular tres distritos: la ciudad de Buenos Aires y los municipios de La Plata y Morón. Esos casos han logrado, durante el periodo estudiado, reducir la disposición en rellenos sanitarios, desarrollar un programa extensivo de recolección

diferenciada (incorporando a recuperadores informales en la gestión de los residuos reciclables) y/o introducir nuevas metodologías de tratamiento. Surge aquí la *pregunta de investigación* de este trabajo: ¿por qué, ante un mismo cambio normativo, algunos municipios logran avanzar más que otros en la aplicación del nuevo modelo de gestión?

Para responder esa pregunta, este trabajo tiene por objetivo analizar la política de RSU de la CABA y los municipios de La Plata y Morón en comparación con el conjunto de los distritos de la RMBA durante el periodo comprendido entre 2004 (año de la sanción de la ley nacional de RSU) y 2015. La investigación se inscribe en el marco de la vasta literatura sobre uno de los temas clásicos de las ciencias sociales: las “fallas” de operación de las políticas públicas. En diálogo y confrontación con esa literatura, desarrollada especialmente en el campo de la ciencia política, se buscará determinar la incidencia de cuatro factores tanto en la decisión municipal de poner en marcha el nuevo modelo como en los logros alcanzados en la empresa. Esos factores son: 1) las capacidades presupuestarias de los gobiernos locales; 2) las oportunidades de articulación interjurisdiccionales que se les ofrecen; 3) el peso de las demandas sociales, y 4) las coaliciones políticas pro-reforma.

Este trabajo recoge resultados de proyectos de investigación ejecutados desde 2012 con financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, la Oficina Metropolitana del Gobierno de la CABA y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Dichas investigaciones están basadas en el estudio comparativo de casos “exitosos”. Luego de realizar un diagnóstico general de la RMBA, los casos fueron seleccionados por su mayor avance en una serie de dimensiones de la gestión de RSU según lo establecido en la normativa nacional y provincial. Esta estrategia permitió llevar a cabo una doble comparación. Por un lado, cotejamos cada caso seleccionado con el conjunto de distritos de la región, lo cual permitió examinar cómo y por qué unos avanzaron más que otros en la puesta en práctica del modelo GIRSU en el marco de su contexto regional. Por otro, comparamos entre sí los casos “exitosos” para determinar similitudes y diferencias entre ellos y poder evaluar si, a la hora de poner en marcha lo que establece la normativa, emergen una sola o distintas variantes de GIRSU, así como distintos modos de alcanzarla. Agradezco a los que me acompañaron y asistieron en esas investigaciones, quienes, como es obvio, quedan libres de todos los desaciertos que se encuentren a continuación.

Las buenas ideas y su operación

Este trabajo remite a un tema clásico de los estudios sobre políticas públicas y muy especialmente de los estudios sobre políticas ambientales: la distancia entre las buenas ideas y su operación. En la variada literatura sobre el tema, es posible identificar, en términos muy generales, distintos tipos de explicaciones respecto de las fallas de las nuevas leyes, programas de gobierno o modelos de gestión.

Un primer tipo de explicación, de carácter macroestructural y característico de algunos estudios ambientales, gira en torno a la *contradicción entre protección ambiental y crecimiento económico*. En su versión más simple, el argumento sostiene que la lógica de acumulación del capital es contraria a toda forma de protección ambiental y que el Estado siempre actuará en favor de la primera (v.g. Alimonda, 2006; Alvarado *et al.*, 2008), sea por constituir un “instrumento” directo del capital o por depender “estructuralmente” del crecimiento económico capitalista, vía la extracción de impuestos.

Una segunda explicación, a la que podemos llamar *institucionalista*, adjudica las fallas de operación al propio diseño de la política pública. En el caso de las leyes u otras normas formales, los problemas suelen ser asociados a las ambigüedades e imperfecciones de la norma en cuestión (Streek y Thelen, 2005; Mahoney y Thelen, 2010).

Un tercer tipo de explicación se centra en las llamadas *capacidades estatales*. El concepto de *capacidad estatal* se refiere a las habilidades y aptitudes por parte de un organismo público o aparato estatal para desarrollar las tareas que ese organismo se fija a sí mismo o que le son fijadas (Sikkink, 1991; Hildebrand y Grindle, 1997; Alonso, 2007). Simplemente puesto, el argumento sostiene que la puesta en marcha de una ley o de un nuevo programa estatal fracasa porque las agencias estatales del caso no cuentan con suficientes capacidades para hacerlo.

En términos de intereses económicos, más plausible que un enfoque macroestructuralista, resulta un cuarto tipo de explicación centrado en los *efectos distributivos de las políticas públicas*. Por lo general, los programas de gobierno tienen resultados distributivos que atienden intereses de algunos actores en detrimento de otros y es por eso que las innovaciones institucionales, de ser aplicadas, suelen tener impactos distributivos (Mahoney y Thelen, 2010). En

el área ambiental, numerosas investigaciones muestran que, como regla general, quienes son objeto de regulación ambiental suelen estar bien organizados y poseer alta capacidad de presión, mientras que los beneficiarios de esa regulación suelen ser más difusos, menos organizados y más débiles políticamente (Harrison, 1996; McAllister, 2008).

Un quinto tipo de explicación se centra en *la incidencia política de la sociedad civil*, entendida de las más diversas maneras (para una visión general de los variados enfoques sobre el tema, cf. Avritzer, 2002 y 2009; Leiras, 2007; Abers y von Bülow, 2011). Un argumento común que subyace a esa variada literatura sostiene que la movilización y presión de las organizaciones de la sociedad civil (cuyos intereses se definen por criterios diferentes de la acumulación del capital) puede funcionar como un antídoto contra la falta de capacidades estatales o los objetivos contradictorios de las agencias estatales o contra los intereses económicos que se oponen a la regulación estatal en un área de política determinada. De este argumento se desprende que la posibilidad de incidir en la ejecución de la legislación ambiental depende tanto de la presión y movilización de las organizaciones sociales, como del modo en que éstas “aprovechan” las tensiones interburocráticas y logran tejer alianzas con aquellas agencias estatales favorables a la regulación en el área ambiental (Evans, 2002; Hochstetler y Keck 2007; Gutiérrez, 2007, 2010 y 2012).

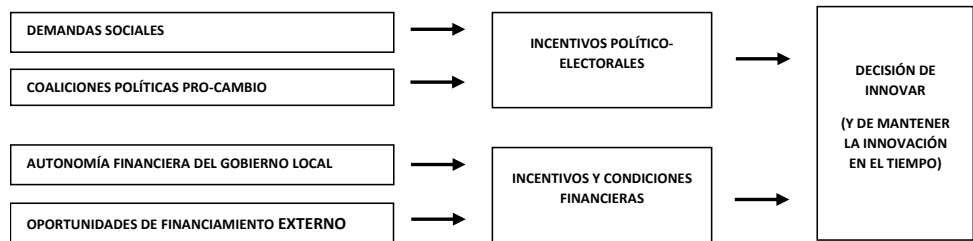
Frente a estos distintos tipos de explicación, aquí se propone un argumento cuyo punto de partida son los intereses, incentivos y estrategias de los funcionarios locales que eventualmente deberían ejecutar el cambio de modelo. Este enfoque es compatible con varios de los argumentos arriba discutidos, pero se aleja de las explicaciones más estructuralistas. Es claro que los enfoques estructuralistas (tanto en su variante institucionalista como en la economicista) no alcanzan para responder nuestra pregunta de investigación: ¿por qué algunos municipios logran avanzar más que otros en la aplicación del nuevo modelo de gestión? El primero no alcanza porque el cambio legislativo es, en términos generales, el mismo para todas las unidades observables y el segundo porque también son las mismas las condiciones macroestructurales en términos de la relación entre Estado y economía capitalista. No se trata de descuidar la importancia de los arreglos normativos y de los condicionantes económico-estructurales (véase Abers y Keck, 2013), pero la naturaleza de la pregunta de investigación de este trabajo, derivada de un primer diagnóstico

del objeto de estudio, nos lleva a buscar las motivaciones y condiciones que hacen que unos actores se comporten de modo diferente al resto.

Si bien son varios los actores e intereses en juego en el manejo de los residuos, el foco de este trabajo estará puesto en los funcionarios locales como “punto de partida” de la explicación. Esto se justifica en el hecho de que los gobiernos municipales son los responsables primarios de la gestión de los RSU y ningún cambio del modelo de gestión tendrá lugar sin su iniciativa e intervención. Se entiende que los gobiernos locales se propondrán aplicar la nueva norma cuando tengan incentivos político-electorales y financieros para hacerlo (Gutiérrez y Alonso, 2016). La naturaleza y el origen de estos incentivos podrán variar según el caso, pero lo importante es que los incentivos constituyen el punto de partida para entender por qué, ante una misma iniciativa de cambio institucional y condiciones macroestructurales comunes o semejantes, unos gobiernos se proponen y logran aplicar la nueva norma y otros no. En lo que sigue, se examinará cómo dichos incentivos están asociados a 1) las demandas sociales; 2) la formación de coaliciones políticas favorables al cambio; 3) las capacidades presupuestarias del gobierno municipal, y 4) las instancias de articulación interjurisdiccional y las oportunidades de financiamiento externo a ellas vinculadas. Tal como lo ilustra el Diagrama 1, la *hipótesis de trabajo* que guía esta investigación sostiene que los incentivos político-electorales para el cambio aumentarán junto con la demanda social y las coaliciones políticas favorables al cambio, mientras que las condiciones e

Diagrama 1

Para explicar la decisión de innovar



incentivos financieros estarán asociados con el nivel de autonomía financiera del gobierno local y/o las oportunidades de financiamiento externo derivadas de la articulación interjurisdiccional vertical y horizontal.

Como se verá en la sección “Demandas sociales y coaliciones políticas”, la demanda social puede provenir tanto de organizaciones (ambientalistas, vecinales y otras) que se oponen al entierro en rellenos sanitarios y basurales como de grupos de recuperadores informales que presionan por obtener mejores condiciones de trabajo y acceso a material de mejor calidad. Las coaliciones favorables al cambio pueden variar de un caso al otro, y abarcar, junto con el gobierno municipal, actores tan variados como otros gobiernos municipales, agencias provinciales y nacionales, organismos internacionales, organizaciones sociales (ambientales, vecinales y de recuperadores informales), asociaciones profesionales y empresas dedicadas al reciclaje y al tratamiento de residuos.

Mientras las demandas sociales y las coaliciones políticas procambio colocan y mantienen el tema en agenda, las capacidades presupuestarias condicionan las posibilidades que un gobierno local tiene de proponerse una innovación y de llevarla a cabo. En la sección “Capacidades presupuestarias e incentivos financieros” se discutirá la incidencia de esas capacidades a partir del análisis de una serie de indicadores de flexibilidad del gasto y de autonomía financiera de los gobiernos locales y de las oportunidades de financiamiento externo que pueden provenir de organismos interjurisdiccionales de nivel múltiple o de convenios bilaterales con organismos provinciales, nacionales o internacionales.

Los residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires

La RMBA comprende a la CABA y los 40 municipios de la provincia de Buenos Aires que la rodean. Tiene una superficie total de 13 285 km² y una población de 14 834 898 habitantes (Censo 2010), lo que equivale aproximadamente a un tercio de la población argentina (Tabla 1). Desde 1978, la CABA y un número creciente de municipios de la provincia de Buenos Aires depositan sus RSU en rellenos sanitarios pertenecientes a la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), una empresa estatal

que pertenece en partes iguales a la ciudad y la provincia de Buenos Aires (Recuadro 1). La cantidad de distritos incorporados en lo que ha dado en llamarse el “sistema CEAMSE” o “sistema de enterramiento masivo”, ha crecido al paso de los años y en la actualidad (2015) 32 de los 40 municipios bonaerenses que integran la RMBA, al igual que la CABA, depositan sus residuos en grandes rellenos sanitarios que están ubicados en diferentes puntos de la región y que, según distintas evaluaciones técnicas y sentencias judiciales, ya

Recuadro 1

CEAMSE

La Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) es una empresa de Estado perteneciente en partes iguales a la ciudad de Buenos Aires y a la provincia de Buenos Aires. Tiene a su cargo el manejo de los rellenos sanitarios que reciben y procesan los residuos sólidos urbanos de la RMBA. Según el glosario de la CEAMSE, “el relleno sanitario es el lugar donde se depositan los residuos luego de ser tratados. Su diseño está pensado para evitar la contaminación del subsuelo, por lo que el fondo de la zona elegida se impermeabiliza primero con una barrera de arcilla y luego con una membrana de polietileno de alta densidad. Sobre esa barrera se colocan una capa de suelo y un sistema de captación de líquidos lixiviados, tras lo cual el relleno está en condiciones de entrar en funcionamiento”. Los rellenos sanitarios de la CEAMSE reciben RSU (o residuos domiciliarios) y otros residuos (como residuos patogénicos tratados o residuos especiales tratados), previa evaluación técnica y administrativa de las fuentes de generación.

La CEAMSE fue creada en 1977 y en la actualidad recibe los residuos generados en la ciudad de Buenos Aires y 33 municipios bonaerenses, incluido el municipio de Magdalena, ubicado fuera de la RMBA. El mayor relleno (compuesto en realidad por un grupo de rellenos contiguos conocido como Complejo Norte III o José León Suárez) se encuentra en la cuenca media del río Reconquista, en el límite entre los municipios de General San Martín, San Miguel y Tigre, y actualmente (datos 2013 y 2014) recibe aproximadamente 86% de los residuos de la RMBA, incluidos todos los residuos generados en la ciudad de Buenos Aires. El relleno de Ensenada recibe los residuos de Berisso, Brandsen, Ensenada, La Plata y Magdalena, mientras que el relleno de González Catán sólo recibe los residuos de La Matanza. Existen, además, cuatro rellenos ya inactivos: Villa Domingo (Avellaneda), Bancalari (Tigre), Norte I y Norte II (General San Martín).

Tabla 1
 Datos generales de la RMBA

Región Metropolitana de Buenos Aires					
<i>Distritos</i>	<i>Principales cuencas hidrográficas</i>	<i>Tamaño (km²)</i>	<i>Habitantes 2010</i>	<i>Sitio de disposición final</i>	
1 Almirante Brown	Matanza-Riachuelo, Samborombón	129 33	552 902	CEAMSE Norte III	
2 Avellaneda	Matanza-Riachuelo, Del Plata	55 00	342 677	CEAMSE Norte III	
3 Berazategui	Del Plata	221 00	324 244	CEAMSE Norte III	
4 Berisso	Del Plata	143 59	88 470	CEAMSE Ensenada	
5 Brandsen	Samborombón	112 00	26 367	CEAMSE Ensenada	
6 Campana	Luján, Paraná	982 00	94 461	Basurero municipal	
7 Cañuelas	Matanza-Riachuelo, Samborombón	1 203 00	51 892	Basurero municipal	
8 Ciudad de Buenos Aires	Matanza-Riachuelo, Del Plata	202 00	2 890 151	CEAMSE Norte III	
9 Ensenada	Del Plata	101 00	56 729	Ceamse Ensenada	
10 Escobar	Luján, Paraná	277 00	213 619	CEAMSE Norte III	
11 Esteban Echeverría	Matanza-Riachuelo	390 82	300 959	CEAMSE Norte III	
12 Exaltación de la Cruz	Luján, Areco	662 00	29 805	Basurero municipal	
13 Ezeiza	Matanza-Riachuelo	223 00	163 722	CEAMSE Norte III	
14 Florencio Varela	Samborombón	190 00	426 005	CEAMSE Norte III	
15 General Las Heras	Matanza-Riachuelo	760 00	14 889	Basurero municipal	
16 General Rodríguez	Reconquista, Luján	360 00	87 185	CEAMSE Norte III	
17 General San Martín	Reconquista	56 00	414 196	CEAMSE Norte III	
18 Hurlingham	Reconquista	35 00	181 241	CEAMSE Norte III	
19 Ituzaingó	Reconquista	38 00	167 824	CEAMSE Norte III	
20 José C. Paz	Luján, Reconquista	50 00	265 981	CEAMSE Norte III	

21	La Matanza	Matanza-Riachuelo	Reconquista	325 00	1 775 816	CEAMSE González Catán III
22	La Plata	Samborombón		926 00	654 324	CEAMSE Ensenada
23	Lanús	Matanza-Riachuelo		48 00	459 263	CEAMSE Norte III
24	Lomas de Zamora	Matanza-Riachuelo		89 00	616 279	CEAMSE Norte III
25	Luján	Luján Reconquista		800 00	106 273	Basurero municipal
26	Malvinas Argentinas	Luján Reconquista		63 00	322 375	CEAMSE Norte III
27	Marcos Paz	Matanza-Riachuelo	Reconquista	470 00	54 181	Basurero municipal
28	Merlo	Reconquista	Matanza-Riachuelo	170 00	528 494	CEAMSE Norte III
29	Moreno	Reconquista		186 00	452 505	CEAMSE Norte III
30	Morón	Reconquista	Matanza-Riachuelo	55 00	321 109	CEAMSE Norte III
31	Pilar	Luján		352 00	299 077	CEAMSE Norte III
32	Presidente Perón	Samborombón	Matanza-Riachuelo	121 00	81 141	CEAMSE Norte III
33	Quilmes	Del Plata		125 00	582 943	CEAMSE Norte III
34	San Fernando	Reconquista	Paraná	924 00	163 240	CEAMSE Norte III
35	San Isidro	Reconquista	Paraná	51 00	292 878	CEAMSE Norte III
36	San Miguel	Reconquista		82 00	276 190	CEAMSE Norte III
37	San Vicente	Matanza-Riachuelo		666 00	59 478	Basurero municipal
38	Tigre	Luján	Reconquista	368 00	376 381	CEAMSE Norte III
39	Tres de febrero	Reconquista		39 00	340 071	CEAMSE Norte III
40	Vicente López	Reconquista	Del Plata	33 00	269 420	CEAMSE Norte III
41	Zárate	Areco	Paraná	1 202 00	114 269	Basurero municipal
	Total			13 285 74	14 839 026	

Fuente: Proyecto Modelos y prácticas de gestión de residuos sólidos urbanos en los municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Escuela de Política y Gobierno, UNSAM. Elaboración propia con base en distintas fuentes.

han superado ampliamente su capacidad para operar en condiciones ambientalmente aceptables. Los restantes ocho municipios bonaerenses (cuya población corresponde a menos del 4% de la población total de la RMBA) lo hacen en basurales municipales carentes de control sanitario.

Tanto la ciudad como la provincia de Buenos Aires han sancionado nuevas leyes de RSU que, al margen de algunas particularidades, son consistentes entre sí y están en sintonía con la ley nacional de 2004 que adoptó el modelo GIRSU. En la CABA, en 2003, se sancionó la Ley 992/03 y en 2005 la Ley de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (Ley 1.854/05), más conocida como “Ley basura cero”. La Ley 992/03 determina que los servicios de higiene urbana son servicios públicos, reconoce a los “cartoneros” como “recuperadores de residuos reciclables” y pauta su incorporación como actores integrantes de la gestión de RSU. A su vez, la Ley basura cero promueve la reducción, separación en origen y reutilización de los residuos, establece un cronograma de reducción de la disposición final en rellenos sanitarios (previendo la prohibición total de enterramiento de materiales reciclables para 2020) y prohíbe la incineración de los residuos generados en la ciudad, sea dentro o fuera del territorio de la misma. Por su parte, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, en 2006 se sancionó la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (Ley 13.592/06), que rige para todos los municipios de la provincia, ésta apunta a reducir en forma progresiva la cantidad de desperdicios que se generan por día y establecer métodos de procesamiento de los residuos compatibles con el cuidado y la protección del ambiente; su artículo 3 establece como principio de la política de gestión integral de los residuos “[...] la valorización de los residuos sólidos urbanos, entendiendo por ‘valorización’ a los métodos y procesos de reutilización y reciclaje en sus formas química, física, biológica, mecánica y energética”. En el caso de los municipios de la RMBA, la nueva ley provincial los autoriza a “salirse” del sistema CEAMSE y a proponer alternativas para el tratamiento y disposición final de los residuos, lo cual sólo han intentado, hasta ahora, cinco distritos liderados por el municipio de La Plata.

Como se desprende de este cuerpo normativo, la reducción, tratamiento y valorización de los residuos constituyen criterios que tienden a consolidarse como objetivos centrales de un nuevo modelo de gestión integral de los residuos. Sin embargo, estas iniciativas han encontrado algunas dificultades para

plasmarse en cambios efectivos en la gestión pública de los residuos sólidos urbanos.

Pasada la crisis socio-económica de 2001 y 2002, la disposición en rellenos de la CEAMSE creció progresivamente desde 2004 hasta 2011, año récord en cuanto a toneladas dispuestas en toda la historia de la CEAMSE. Luego de este crecimiento sostenido, el total de toneladas dispuestas decreció por primera vez en 2012 y continuó decreciendo hasta 2014 (13% respecto de 2011). Sin embargo, buena parte de ese descenso se explica por el decrecimiento de las toneladas dispuestas por la CABA, cuyo valor fue mayor a 40% entre 2011 y 2014. De hecho, si sólo calculamos el total de toneladas depositadas por los distritos bonaerenses de la región (RMBA sin la CABA), resulta que entre 2011 y 2014 no hubo decrecimiento sino un leve crecimiento de 7%; si hacemos el mismo cálculo per cápita, se registra un crecimiento de 3% (contra un decrecimiento de 16% cuando volvemos a incluir a la CABA en el cálculo). El comportamiento de los municipios bonaerenses es, en este punto, dispar. Mientras que en la gran mayoría se registró un crecimiento sostenido hasta 2014, algunos municipios registraron una primera reducción en 2012, otros en 2013 y unos más en 2014. Pero fueron pocos los municipios en los que la reducción se sostuvo más allá de un año.

En términos generales, puede afirmarse que, si bien existen algunas experiencias interesantes, muy poco se ha avanzado aún en la RMBA en la operación de la nueva normativa. Los distritos de la región no han logrado superar el sistema de enterramiento masivo en rellenos sanitarios (sistema CEAMSE), pues ocho de los 40 municipios bonaerenses depositan todavía en basurales a cielo abierto. Se presenta así una situación crítica donde la cantidad de RSU enterrados no disminuye al ritmo esperado, mientras se reduce la disponibilidad de sitios de disposición final aceptables desde el punto de vista ambiental, político y social. Un buen número de distritos ha encarado programas de separación en origen, reciclado, reutilización y educación ambiental que, en su mayoría, son muy embrionarios y están muy lejos de alcanzar las metas fijadas para la reducción de la cantidad de RSU enviados a disposición final en rellenos sanitarios. Pese a ese diagnóstico general poco favorable, tres distritos se destacan, como veremos en la próxima sección, por su mayor avance en varias de las dimensiones arriba señaladas: la CABA y los municipios de La Plata y Morón (Gutiérrez, 2015b).

Hacia el nuevo modelo

Para determinar el avance del modelo GIRSU, según la normativa nacional y subnacional, se consideran cuatro dimensiones:

1. *Recolección diferenciada e índice de recuperación de materiales*: se examinan y comparan los programas de recolección diferenciada de todos los distritos, teniendo en cuenta: 1) modalidad de recolección (domiciliaria o contenerizada); 2) alcance territorial del programa (extendido o sectorializado), y 3) índice de recuperación de materiales (material recuperado sobre total de residuos generados).
2. *Instalación de plantas de tratamiento*: se relevan las plantas de tratamiento en funcionamiento o en construcción en cada distrito, las que pueden abarcar distintos tipos de tratamiento: 1) clasificación de residuos reciclables; 2) tratamiento de escombros y materiales de construcción; 3) tratamiento de restos de poda; 4) compostaje de desechos alimenticios y otros residuos orgánicos, 5) tratamiento mecánico-biológico (MBT), y 6) valorización energética por combustión.
3. *Incorporación de recuperadores informales*: se analizan las modalidades a partir de las cuales recuperadores informales son incorporados (o no) en la gestión de los residuos sólidos urbanos.
4. *Reducción de la disposición final*: se mide la evolución de la disposición de RSU en rellenos sanitarios de la CEAMSE entre 2004 (sanción de la ley nacional de RSU) y 2014.

La evolución de la disposición en rellenos de CEAMSE es un dato clave dado que el objetivo último del modelo GIRSU es reducir la generación de residuos y minimizar la disposición en los rellenos. Sin embargo, es importante no confundir “disposición” con “generación”, dado que una menor disposición en rellenos de CEAMSE (total o per cápita) puede deberse a distintas causas: 1) una efectiva menor generación per cápita; 2) una mayor recuperación de residuos, o 3) un servicio de recolección más deficitario. Por tanto, la reducción de la disposición en rellenos no puede ser tomado aisladamente como un indicador de avance del nuevo modelo.

La nueva normativa GIRSU también otorga gran importancia a la erradicación de basurales. Pese a ello, esta dimensión no se considera aquí para la selección de los casos según su grado de avance en la operación del nuevo modelo por dos motivos: 1) dado el funcionamiento de los rellenos sanitarios de la CEAMSE, los basurales a cielo abierto tienen en la RMBA una relevancia menor (en términos relativos) que en el resto del país; 2) no existen datos actualizados sobre basurales que abarquen a todo el territorio de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Tomando como referencia estas dimensiones y a partir de nuestros estudios previos, tres distritos se destacan, como ya dijimos, por su mayor avance en la puesta en marcha del modelo GIRSU: la CABA y los municipios de La Plata y Morón. Estos distritos se han propuesto implantar el modelo GIRSU en sus territorios (es una de sus banderas de gestión) y han alcanzado, hasta 2015, logros significativos en al menos una de las cuatro dimensiones señaladas y han avanzado en mayor o menor grado respecto de las restantes, tal como se describe brevemente a continuación.

La CABA, con 2 890 151 habitantes en 2010, es el principal generador de residuos de la RMBA y envía todos los residuos al Complejo Norte III, ubicado en el noroeste de la región. Si bien aún no ha cumplido las metas establecidas por la ley porteña de 2005, el logro más notable ha sido la reducción de la disposición final desde 2012 en adelante. Entre 2011 y 2014, la disposición de la CABA en CEAMSE se redujo 44%. Dos medidas explican esta reducción: la instalación de plantas de tratamiento y, en menor grado, la práctica de la recolección diferenciada. Actualmente están en funcionamiento una planta de tratamiento de residuos áridos (escombros) y una planta de tratamiento mecánico biológico de residuos domiciliarios (MBT, por sus siglas en inglés). Con marchas y contramarchas, la recolección diferenciada viene llevándose a cabo gradualmente en distintos barrios de la ciudad con una fuerte participación de recuperadores informales. Organizados en cooperativas, éstos recolectan los residuos reciclables previamente separados en origen en zonas preasignadas por el gobierno de la ciudad y luego clasifican y venden por cuenta propia los materiales recuperados en plantas construidas, equipadas y mantenidas por el gobierno (los llamados Centros Verdes).

El municipio de La Plata, con 654 324 habitantes en 2010, deposita sus residuos en el relleno de Ensenada (ubicado en el municipio homónimo), el

cual ya debería estar cerrado por orden judicial. La Plata se destaca por su programa de recolección diferenciada en domicilio, el cual comenzó como programa piloto en 2009 y se extendió a todo el territorio en 2012. Los residuos reciclables son recogidos por una empresa privada y tienen como destino seis cooperativas de recuperadores que trabajan en galpones provistos por el gobierno municipal. Gracias a este programa, en 2013 La Plata logró reducir el envío de residuos al relleno de CEAMSE a pesar de las fuertes inundaciones que asolaron al municipio ese año y que tuvieron como resultado una generación excepcional de residuos. Según estimaciones propias realizadas con base en datos del municipio y de CEAMSE, en 2014 el municipio logró recuperar 20% de los RSU generados, mientras que su disposición de residuos en CEAMSE se redujo 25% entre 2012 y 2014. Adicionalmente, con el objetivo de hacer efectivo el cierre del relleno de Ensenada, La Plata lidera un consorcio de cinco municipios (los otros cuatro son Berisso, Brandsen, Ensenada y Punta Indio) que se propusieron construir una planta de tratamiento integral con la que esperan salirse de la órbita de la CEAMSE. Mediante un acuerdo financiero con la provincia de Buenos Aires, la planta fue licitada pero esa licitación cayó porque la provincia no llegó a hacer el aporte financiero comprometido. Recientemente, se anunció un nuevo acuerdo con el gobierno provincial para su construcción, pero ahora estará a cargo de la propia Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado.

El municipio de Morón, con 321 109 habitantes en 2010, deposita sus residuos en el Complejo Norte III y fue, al igual que La Plata, pionero en la creación de un programa de recolección diferenciada en domicilio con fuerte participación de recuperadores informales. Comenzó como programa piloto en 2009, en el marco del programa municipal de presupuesto participativo, y fue extendido a todo el territorio en marzo de 2013 (Programa tu día verde). Actualmente, los residuos reciclables son recogidos por un servicio municipal. Una parte son destinados a un galpón construido por el municipio en el que una cooperativa de recuperadores clasifica y vende por cuenta propia los distintos materiales y la parte restante es enviada a las llamadas plantas sociales de la CEAMSE, ubicadas en el municipio de General San Martín y en las que trabajan ocho cooperativas de recuperadores informales. Morón también logró reducir la disposición en CEAMSE, aunque en términos más modestos (5% entre 2011 y 2014) que la CABA y La Plata. A futuro, el municipio está

construyendo, en convenio con la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar), una planta para el tratamiento de residuos áridos, restos de poda y residuos dentro del formato de lo que ACUMAR llama “ecopuntos”.

La Tabla 2 sintetiza los avances alcanzados por los tres distritos seleccionados en las distintas dimensiones del modelo GIRSU. A los fines comparativos, presenta también datos de otros cinco distritos (a los que podríamos llamar “Grupo B”) que han alcanzado logros en alguna de las dimensiones GIRSU pero cuyo avance ha sido, hasta 2015, menos sistemático que en la CABA, La Plata y Morón. Para medir la evolución de la disposición en CEAMSE, se compara 2014 con el año pico de disposición de cada municipio de todo el periodo 2004-2013, el que corresponde a 2011, en algunos casos, y a 2012 en otros.

Capacidades presupuestarias e incentivos financieros

Según la hipótesis de trabajo arriba formulada, los funcionarios municipales se propondrán innovar en materia de política pública (es decir, pondrán en operación el modelo GIRSU) cuando tengan la capacidad presupuestaria para hacerlo. En esta sección se someterán a prueba los dos factores que, en consonancia con esta parte del argumento que sostiene esta investigación, pueden aumentar las oportunidades de innovación municipal: la capacidad presupuestaria propia y las oportunidades de financiamiento externo adicional derivadas de la articulación interjurisdiccional.

El peso de los recursos propios

En esta sección, se examinarán las capacidades presupuestarias propias de los tres distritos en análisis. Para ello se comparará su comportamiento en lo que respecta a distintos indicadores de autonomía financiera y flexibilidad del gasto para establecer si existe algún patrón común. La comparación realizada es triple en la medida en que 1) se comparan los tres casos entre sí; 2) se los compara con el promedio de la RMBA, y 3) se discriminan en la comparación los distritos de lo que en este trabajo se llama “Grupo B” a los efectos de ver si la ampliación de los casos que “están haciendo algo” permite apreciar

Tabla 2
Avance del modelo GIRSU en 2014, distritos seleccionados

Dimensiones GIRSU									
Distrito	1. Reducción disposición final en CEAMSE, año pico 2014***			2. Recolección diferenciada a 2014		Índice de recuperación	3. Plantas de tratamiento	4. Incorporación de recuperadores urbanos	
	> promedio RMBA	> promedio RMBA s/CABA	> promedio RMBA s/CABA per cápita	> promedio RMBA s/CABA	> promedio RMBA s/CABA per cápita				
Caba	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	6.03*	Sí	Sí	
La Plata	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	19.98	Sí	Sí	
Morón	No	Sí	No	Sí	Sí	3.64**	Sí	Sí	
San Isidro	No	Sí	No	Sí	Sí	0.18	No	No	
Vicente López	No	Sí	No	Sí	Sí	s/d	No	No	
Tigre	No	Sí	No	Sí	Sí	s/d	No	Sí	
Malvinas Argentinas	No	Sí	No	No	Sí	1.75	Sí	Sí	
San Miguel	No	No	No	No	Sí	0.44**	Sí	Sí	

Fuente: Elaboración propia con base en los siguientes datos: Disposición en rellenos sanitarios: <http://www.ceamse.gov.ar/estadisticas/> última visita 26/06/2015. Recolección diferenciada, material recuperado, plantas de tratamiento e incorporación recuperadores: fuentes municipales diversas. Población 2014: proyección realizada con base en datos y métodos INDEC, Censos de Población 1991-2010.

* No incluye residuos secos y otros materiales recuperados en las plantas de Varela ni los materiales recuperados en la planta MBT de José León Suárez.

** No incluye materiales enviados para su recuperación a plantas sociales CEAMSE.

*** El año pico corresponde al año de mayor disposición para el período 2004-2013. En todos los casos, ese año fue 2011 o 2012 (salvo en San Isidro donde la disposición de 2012 y 2013 fueron prácticamente iguales, aunque la segunda fue levemente superior). Para este cuadro se toman como años picos los siguientes: 2011 para RMBBA, CABA, Malvinas Argentinas, Morón, Vicente López y Tigre; 2012 para La Plata, San Isidro y San Miguel.

mejor algún patrón común. Los datos utilizados corresponden a los gastos devengados y los recursos percibidos al cierre de 2013, último año para el que se dispone de datos oficiales para los municipios bonaerenses. Dado que la CABA se comporta como un caso extremo en varios de los indicadores utilizados, se calcula el promedio de la RMBA con y sin CABA. El Cuadro 1 presenta los indicadores de flexibilidad del gasto y autonomía financiera de los distritos seleccionados en perspectiva comparada.

Las secciones *a*, *b* y *c* del Cuadro 1 muestran que no existe ningún patrón común entre los tres distritos en lo que respecta a la relación entre 1) gasto en personal y total de gastos; 2) gasto en bienes y servicios y total de gastos, y 3) gasto en personal y recursos corrientes municipales. Los tres distritos se comportan de modo muy disímil cuando se comparan sus datos entre sí y con el promedio de la RMBA (con o sin la CABA), y lo mismo sucede con los otros cinco distritos que componen el Grupo B.

Las secciones *d* a la *g* del Cuadro 1 representan los datos de otros indicadores que pueden utilizarse para medir las capacidades presupuestarias del gobierno local. Si observamos la *relación entre el gasto de capital y el gasto total*, es posible encontrar un patrón común a los tres casos bajo análisis (Cuadro 1.d). Aunque no se encuentran entre los distritos que mayor porcentaje destinan al gasto en capital, Morón, la CABA y La Plata dedican el mismo porcentaje a este tipo de gasto (19%), ubicándose en los puestos 18, 19 y 20 del rango metropolitano e igualándose al promedio de la RMBA, el que sólo desciende un punto porcentual si no incluimos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Si nos centramos ahora en la *relación entre los recursos corrientes propios y el total de recursos* (Cuadro 1.e), la CABA ocupa el primer lugar en la lista (98%), lejos del segundo distrito de la región (Vicente López, 70%) y muy lejos del promedio del conjunto de municipios bonaerenses de la RMBA (43%). Por su parte, si bien tienen valores bastante más bajos que los de la CABA, tanto La Plata (62%) como Morón (49%) superan este último promedio.

En lugar de detenerse en la relación entre el tipo de gasto y el de recurso y sus respectivos totales, otra manera de analizar la posible incidencia de los resultados presupuestarios es calculando su disponibilidad por habitante (Cuadro 1, f-g). Tanto si calculamos el *total de gastos per cápita* como si calculamos el *total de recursos per cápita*, resulta que los valores de la CABA (\$15 954 y \$15 642, respectivamente) triplican los valores del segundo distrito del ranking

Cuadro 1

Gastos y recursos RMBA 2013

a. GASTO PERSONAL/TOTAL GASTOS, distritos seleccionados			b. GASTO, BIENES Y SERVICIOS/TOTAL GASTOS, distritos seleccionados			c. GASTO PERSONAL/RECURSOS CORRIENTES MUNICIPALES, distritos seleccionados		
ranking RMBA	DISTRITO	%	ranking RMBA	DISTRITO	%	ranking RMBA	DISTRITO	%
3	Tigre	27%	2	Malvinas Argentinas	51%	1	Tigre	45%
7	La Plata	29%	4	La Plata	48%	2	Ciudad de Buenos Aires	48%
12	Malvinas Argentinas	36%	5	San Isidro	47%	3	La Plata	48%
16	San Isidro	40%	6	Tigre	47%		promedio RMBA	56%
	promedio RMBA sin CABA	40%		promedio RMBA sin CABA	38%	8	San Isidro	67%
	promedio RMBA	44%	19	Vicente López	37%	9	Vicente López	73%
23	Ciudad de Buenos Aires	46%	25	Morón	32%	12	Malvinas Argentinas	81%
25	San Miguel	47%	28	San Miguel	32%		promedio RMBA sin CABA	88%
26	Morón	47%		promedio RMBA	28%	17	Morón	89%
38	Vicente López	57%	37	Ciudad de Buenos Aires	22%	25	San Miguel	108%

d. GASTO DE CAPITAL/TOTAL GASTOS, distritos seleccionados			e. RECURSOS CORRIENTES MUNICIPALES/TOTAL RECURSOS, distritos seleccionados			f. TOTAL GASTOS per cápita 2013, distritos seleccionados			g. TOTAL RECURSOS per cápita 2013, distritos seleccionados		
ranking RMBA	DISTRITO	%	ranking RMBA	DISTRITO	%	ranking RMBA	DISTRITO	\$	ranking RMBA	DISTRITO	\$
10	Tigre	24%	1	Ciudad de Buenos Aires	98%	1	Ciudad de Buenos Aires	15,642	1	Ciudad de Buenos Aires	15,642
18	Morón	19%	2	promedio RMBA	77%		promedio RMBA	4,940	4	Vicente López	4,479
19	Ciudad de Buenos Aires	19%	3	Vicente López	70%	4	San Isidro	4,271	5	San Isidro	4,165
20	La Plata	19%	4	Tigre	63%	6	Vicente López	3,993	8	Malvinas Argentinas	3,565
	promedio RMBA	19%	5	La Plata	62%	8	Tigre	3,512	10	Tigre	3,422
	promedio RMBA sin CABA	18%	15	San Isidro	62%	12	Malvinas Argentinas	3,190	15	Morón	2,948
24	San Miguel	16%	15	Morón	49%	20	La Plata	2,724	25	La Plata	2,418
25	Malvinas Argentinas	12%	22	promedio RMBA sin CABA	43%		promedio RMBA sin CABA	2,450	0	promedio RMBA sin CABA	2,349
36	San Isidro	5%	23	Malvinas Argentinas	40%	31	San Miguel	2,262	28	San Miguel	2,294
39	Vicente López	4%		San Miguel	40%			2,092			

Fuente: elaboración propia con base en datos (recursos percibidos) obtenidos de publicaciones de la Dirección de Coordinación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y de los Estados de Ejecución Presupuestaria publicados por el Ministerio de Hacienda del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. La proyección de la población 2013 se realizó utilizando el método de los incrementos relativos, a partir de los totales provinciales proyectados por INDEC.

Recursos corrientes de jurisdicción municipal: incluyen la recaudación de tasas y derechos municipales, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad (intereses, alquileres, etc.) y otros ingresos de jurisdicción municipal (por ejemplo multas) que no sean recursos de capital.

Recursos corrientes de otras jurisdicciones: engloban los ingresos provenientes de otras jurisdicciones, sea por regímenes de coparticipación de impuestos provinciales y nacionales, o cualquier otra transferencia percibida sin contraprestación de bienes y servicios para financiar gastos corrientes.

Recursos de capital: son los ingresos por venta de activos, contribución por mejoras y transferencias recibidas con el objeto de financiar gastos de capital. Gastos corrientes: comprenden las erogaciones por personal, bienes y servicios destinados al funcionamiento del municipio, el pago de intereses por deudas y las transferencias de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios.

Gasto en personal: comprende la retribución a los servicios prestados por los agentes municipales, las asignaciones familiares, por servicios extraordinarios y las correspondientes contribuciones patronales. No se incluye gasto en personal afectado a la inversión (incluido como gasto de capital).

Gasto en bienes y servicios: se refiere a los bienes consumibles dentro del ejercicio y los servicios no personales necesarios para el funcionamiento del municipio. Incluye productos alimenticios, textiles, insumos de oficina, combustibles, servicios básicos (electricidad, gas, agua, etc.), comunicaciones, alquileres, mantenimiento y reparaciones, etcétera.

Gastos de capital: son los destinados a la adquisición o producción de bienes y a inversiones financieras, que incrementan el activo del Estado y sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios. Incluyen la inversión real, las transferencias de capital y la inversión financiera (Dirección Provincial de Coordinación Municipal 2014).

metropolitano (Cañuelas, \$5 537 y \$5 506, respectivamente) y septuplican los valores promedios de los municipios bonaerenses de la RMBA (\$2 262 y \$2 349, respectivamente). Si bien son notablemente inferiores a los de la CABA, los valores de Morón (\$2 724 y \$ 2 948, respectivamente) y La Plata (\$2 450 y \$2 349, respectivamente) se encuentran levemente por encima del promedio de los municipios bonaerenses. Los valores de todos los distritos de lo que llamo el Grupo B, salvo San Miguel, también se encuentran por encima de ese promedio.

En resumidas cuentas, estos datos indican, ante todo, que no es fácil encontrar un patrón común a los tres casos bajo análisis (ni al grupo ampliado de ocho distritos si incluimos el Grupo B). Lo primero que debemos descartar es que la participación proporcional del gasto corriente (sea en personal o en bienes y servicios) en el gasto total pueda tener alguna relación con la innovación en políticas de RSU dado el comportamiento dispar de los casos analizados. En cambio, si nos centramos en Morón, la CABA y La Plata, vemos que sus valores se encuentran por encima del promedio de los municipios bonaerenses de la RMBA en lo que respecta a los otros cuatro indicadores: gastos de capital/total gastos, recursos corrientes municipales/total de recursos, total gastos per cápita y total recursos per cápita. Vemos incluso que el Grupo B (salvo San Miguel) también se encuentra por encima de ese promedio en lo que respecta a gastos y recursos per cápita. Todo esto podría hacer suponer que la innovación en materia de políticas de RSU requiere de (o está asociada a) un “piso” en lo que respecta a la proporción destinada al gasto en capital, a la autonomía financiera medida con base en la participación presupuestaria de los recursos propios y al total de gastos y de recursos per cápita. Este piso estaría dado por los valores promedio de los municipios bonaerenses de la RMBA. Sin embargo, de los datos también se desprende que no todos los distritos que están por encima de ese “piso” han encarado políticas innovadoras, aun incluyendo al Grupo B. Esto sugiere, entonces, que la mayor flexibilidad del gasto (medida en términos de participación presupuestaria del gasto en capital) y la autonomía financiera (medida en términos de participación presupuestaria de los recursos propios y del total de recursos y gastos per cápita) pueden constituir una condición necesaria para la innovación, pero no alcanza para explicar por qué algunos distritos logran avanzar más que otros.

Las oportunidades de financiamiento externo

En términos financieros, el principal desafío de la puesta en marcha del modelo GIRSU reside en la construcción de plantas de tratamiento altamente tecnologizadas. Es por esto que, sacando los centros de clasificación y compactamiento de los residuos reciclables, la CABA es hoy día el único distrito que cuenta con plantas de mayor desarrollo tecnológico y está en negociación para construir más plantas. Para los distritos bonaerenses de la RMBA, la posibilidad de construir ese tipo de plantas de tratamiento está asociada con la posibilidad de obtener recursos de otras jurisdicciones. Es por ello que las oportunidades de articulación interjurisdiccional pueden resultar decisivas para el avance de la operación del modelo GIRSU en esos distritos. Sin embargo, esas oportunidades han sido hasta ahora muy esquivas.

Eso no quiere decir que la CABA no haya tenido que enfrentar desafíos de articulación interjurisdiccional. Su principal debilidad proviene de la necesidad de depositar sus residuos en territorios de otra jurisdicción (la provincia de Buenos Aires). Aunque la CABA y la provincia de Buenos Aires son socios igualitarios en CEAMSE, el gobierno de la provincia ha amenazado en más de una oportunidad con interrumpir el ingreso de los residuos porteños en el Complejo Norte III ubicado en las inmediaciones de la localidad bonaerense de José León Suárez. Por primera vez en 2010, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli (2007-2015), hizo saber al gobierno de la CABA que, debido a que los rellenos sanitarios de CEAMSE estaban próximos a alcanzar su vida útil y a que no era posible encontrar sitios disponibles para construir nuevos rellenos, no podría seguir enviando el mismo volumen de residuos al Complejo Norte III (Mozobancyk, 2014:107). Luego de varios meses de conflicto, probablemente bajo el entendimiento de que una controversia por los rellenos de CEAMSE no convendría a ninguna de las partes, la ciudad y la provincia firmaron un acuerdo en diciembre de 2012, por el cual la ciudad se comprometía a reducir gradualmente los residuos enviados a CEAMSE hasta alcanzar las 1 350 toneladas diarias el 1 de junio de 2014. Luego firmaron otro acuerdo para ajustar esa meta. Mientras todo esto sucedía, la CABA construyó su planta para el tratamiento de escombros en el sur de la ciudad y su primera planta MBT en terrenos de la CEAMSE en José León Suárez y consiguió autorización legislativa para construir otras dos plantas MBT en su

propio territorio, sumado al significativo descenso de las toneladas depositadas en CEAMSE entre 2011 y 2014, lo que haría pensar que la CABA tiene el propósito de “desembarazarse” del sistema CEAMSE lo antes posible, para lo cual cuenta con capacidades presupuestarias propias.

Tal posibilidad es impensable para los distritos bonaerenses de la RMBA, al menos no si no cuentan con ayuda financiera externa. Ningún caso lo muestra más vívidamente que el de La Plata. En 2008, bajo el gobierno de Oscar Bruera (2007-2015) y en medio de un litigio judicial con CEAMSE y el gobierno provincial por el relleno de Ensenada, el gobierno de La Plata propuso la conformación de un consorcio regional para enfrentar la construcción de la planta de tratamiento que formaba parte de un plan propuesto por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) en 2007. En octubre de ese mismo año, los municipios de La Plata, Berisso, Brandsen, Ensenada y Punta Indio conformaron el Consorcio Región Capital, el que contaba con el beneplácito de las organizaciones ambientalistas y de la Suprema Corte provincial. Con esa conformación, se creaba el (hasta ahora) único consorcio regional de la RMBA con el objetivo específico de gestionar los RSU y salir del sistema de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado.

Entre 2009 y 2010, el Consorcio Región Capital y la Agencia Ambiental de La Plata, junto con la UNLP, elaboraron una propuesta para la licitación de la planta de tratamiento, previendo que su construcción sería financiada por el gobierno provincial, tal como lo había ordenado la justicia provincial. En agosto de 2010, el Consorcio Región Capital, liderado por el gobierno de La Plata, logró que se aprobaran los pliegos para el llamado a licitación internacional para la construcción de una planta que trataría el total de los residuos generados por los municipios miembros, la que sería financiada por el gobierno provincial.

Llevada a cabo la licitación, se presentaron cinco oferentes, adjudicándose la construcción de la planta a la Unión Transitoria de Empresas (UTE) Sanea-Esur-MGM. Mientras la Suprema Corte provincial seguía intimando a la CEAMSE y al gobierno provincial para que hicieran efectivo el cierre definitivo del relleno de Ensenada, el comienzo de la construcción de la planta se demoraba. El primer escollo consistió en encontrar un terreno disponible, hasta que el municipio de Ensenada ofreció instalar la planta en su territorio. Pasada esa dificultad, el gobierno provincial demoró un año en realizar el

primer desembolso a la UTE, con el cual se comenzó a preparar el terreno para la construcción de la planta, pero las obras se detuvieron ante la ausencia de nuevos desembolsos. Las empresas y el gobierno provincial se acusaban mutuamente por la paralización de las obras. Por su parte, las organizaciones ambientalistas, la Agencia Ambiental de La Plata y el gobierno de Ensenada apuntaban todos sus cañones al gobierno provincial, al que acusaban de haber interrumpido ex profeso los desembolsos a la UTE. Todo esto no hizo más que recrudecer el litigio judicial e intensificar la intervención de la Suprema Corte provincial. Luego de varios pedidos de informe y audiencias, en diciembre de 2014 se firmó un acuerdo entre las múltiples partes involucradas en la controversia (entre las que se encontraban las organizaciones Nuevo Ambiente y Centro Vecinal Punta Lara). El acuerdo prevé el cierre definitivo del relleno de Ensenada a partir de enero de 2017 y la construcción de una nueva planta de tratamiento. Considerando caída la licitación de la UTE y en cumplimiento del acuerdo de diciembre de 2014, en febrero de 2015 el gobierno provincial anunció que se construiría una planta MBT para el tratamiento de todos los residuos generados por los distritos miembros del Consorcio Región Capital. La planta sería construida por la CEAMSE con fondos de esa organización y del gobierno provincial. En agosto, la CEAMSE anunció la apertura de una licitación para la construcción de la planta. Para La Plata y sus municipios vecinos, la expansión del modelo GIRSU seguirá inexorablemente atada al financiamiento proveniente del gobierno provincial o de la propia CEAMSE, de cuyo sistema querían librarse.

En el caso de Morón, la única instancia relevante de articulación interjurisdiccional es con Acumar. El municipio ha recibido su apoyo financiero para el mejoramiento del Centro de Materiales Reciclables. Pero el programa más importante acordado con Acumar es la construcción de un “ecopunto” que contendría dos módulos: uno para el tratamiento de escombros y restos de poda y otro para la clasificación de materiales reciclables. Entre ambos módulos podría llegar a procesarse un total de 200 toneladas al día, lo que reduciría significativamente las toneladas de residuos depositadas en el relleno de la CEAMSE. Sin embargo, la construcción del ecopunto viene muy demorada. Acordada en 2011, el avance de la obra era de apenas 45% para julio de 2015.²

² Véase <http://www.ceamse.gov.ar/ciclo-de-la-basura/complejo-ambiental/separacion/>.

Demoras similares se registran en otros municipios que también firmaron un convenio con Acumar para la construcción de un ecopunto, mientras que el funcionamiento de los tres ecopuntos ya terminados (a 2015) resulta muy limitado, según lo manifiestan los propios funcionarios municipales. Fuera del ámbito de Acumar (que corresponde aproximadamente a un tercio del territorio de la RMBA) y de la micro-región del Gran La Plata, los municipios no cuentan hasta la fecha con ninguna instancia de articulación interjurisdiccional que pueda brindarles una fuente de financiamiento adicional.

Demandas sociales y coaliciones políticas

Si las capacidades presupuestarias establecen un “piso” a partir del cual es posible proponerse y perseguir nuevas políticas GIRSU, un elemento que destaca a los tres distritos bajo análisis del resto de la RMBA es la incidencia de las demandas sociales y la conformación de coaliciones de actores favorables al cambio (aun cuando sus intereses y objetivos no sean exactamente los mismos).

En la CABA, la política de RSU estuvo signada, de 2003 en adelante, por las demandas y la participación de dos grupos diferenciados: 1) los recuperadores urbanos y sus organizaciones, y 2) las organizaciones ambientalistas. La incidencia de ambos grupos permitió la priorización del tema de residuos en la agenda gubernamental, como resultado de lo cual se sancionó tempranamente una profusa legislación sobre RSU basada en el modelo GIRSU, se desarrollaron programas de recolección diferenciada y se crearon nuevos mecanismos de participación social en la gestión de recursos sólidos urbanos.

Frente a la implosión del fenómeno cartonero, en 2003 el gobierno de Aníbal Ibarra (2000-2006) creó el primer programa piloto de recolección diferenciada (Bolsas verdes), el que tuvo escaso impacto. Su sucesor, Jorge Telerman (2006-2007), reemplazó ese programa por otro (Plan Sector) basado en la recolección en contenedores localizados en ciertos sectores de la ciudad y en la participación de recuperadores urbanos, el que tampoco tuvo mayor suceso. Durante el primer mandato de Mauricio Macri (2007-2011) no se avanzó con la recolección diferenciada; en 2010 existía un programa que sólo abarcaba a tres barrios de la ciudad, aunque siempre con participación de recuperadores.

Pese a ello, durante esos años tuvo lugar un importante desarrollo organizativo de los cartoneros, quienes crearon cooperativas de trabajo y se transformaron en “recuperadores urbanos” incorporados en la gestión oficial de RSU. El primer hito de ese proceso fue la sanción de la Ley 992/03 bajo el gobierno de Aníbal Ibarra. Como ya se mencionó, ésta reconoció a los “cartoneros” como “recuperadores de residuos reciclables” y determinó su incorporación como actores integrantes de la gestión de RSU. Bajo el gobierno de Jorge Telerman (2006-2007), se constituyeron el Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores Urbanos (RUR) y el Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas (REPyME), ambos establecidos por la Ley 992/03.

La reticencia del gobierno de Mauricio Macri a expandir el servicio de recolección diferenciada con participación de recuperadores comenzó a revertirse luego de la asunción de Diego Santilli como ministro de Ambiente y Espacio Público en diciembre de 2009. Con la gestión de Santilli tuvo lugar un hito fundamental en la incorporación de los recuperadores en la gestión de residuos: la contratación del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Fracción Secos por concurso público abierto solamente a cooperativas de recuperadores (Mozobancyk, 2014:124-128). El proceso que llevó a ese concurso comenzó en abril de 2010. El gobierno convocó a dos ONG (Poder ciudadano y Cambio democrático) para que organizaran una audiencia pública y asesoraran técnicamente a las cooperativas en el trámite de postulación al concurso. Para participar en el concurso público, las cooperativas debían estar registradas previamente en el REPyME creado por la Ley 1992/03 y constituido en el gobierno de Jorge Telerman. Las negociaciones entre el gobierno y las organizaciones de recuperadores en torno a la definición y adjudicación del servicio se demoraron dos años y el servicio fue adjudicado en agosto de 2012, inmediatamente después de un conflicto entre ambas partes provocado por la instalación de nuevos contenedores para la recolección diferenciada.

Al igual que su predecesor (Juan Pablo Piccardo), el ministro Santilli apuntaba a la “doble contenerización” como mecanismo para la recolección tanto de residuos secos, como de residuos húmedos. La puesta en marcha de la doble contenerización se demoró más de tres años desde su primer anuncio en 2009 y recién fue iniciada en 2012 en el marco de un nuevo plan maestro de higiene urbana. Pero los nuevos contenedores para residuos secos (“tapa verde”)

fueron rechazados por los recuperadores por considerar que, dado su gran tamaño, dificultaban el acceso a los materiales. El rechazo alcanzó tal magnitud que desencadenó, en julio de 2012, una de las mayores movilizaciones de cartoneros realizadas en la ciudad, la que coincidió con las críticas de las organizaciones ambientalistas y de recuperadores a los pliegos de la nueva licitación del servicio general de recolección que estaban siendo discutidos en ese momento.

En agosto de 2012, un mes después de la movilización contra los contenedores “tapa verde”, el servicio de recolección de la “fracción secos” fue adjudicado a las nueve cooperativas que ganaron el concurso público, a cada una de las cuales se asignó una o dos zonas de recolección, de un total de 12 zonas que abarcan aproximadamente la mitad de la superficie de la ciudad. En su momento, tanto el ministro Santilli como representantes de los recuperadores reconocieron esta contratación como un logro y un avance en la incorporación de los recuperadores. Paralelamente, y como resultado directo de la movilización de julio de 2012, se constituyó una mesa de trabajo entre el gobierno y los recuperadores para manejar el conflicto por los contenedores. Seis meses más tarde, el gobierno decidió retirar los contenedores “tapa verde” de las calles y “reformular” (*La Nación*, 10 de marzo de 2013) el sistema de recolección. Colocó nuevos contenedores verdes en forma de campana y acordó con las cooperativas de recuperadores que éstas recogerían los materiales de las “campanas” para trasladarlos a los Centros Verdes donde ellas mismas los seleccionarían y comercializarían por cuenta propia.

La creación de los Centros Verdes fue otro de los principales resultados de las negociaciones entre el gobierno porteño y las organizaciones de recuperadores durante los últimos 10 años. Los Centros Verdes son plantas o galpones donde los recuperadores realizan manualmente, con la asistencia de algunas máquinas de acarreo y compactamiento, la selección y clasificación de los residuos secos recolectados para su posterior comercialización.³ Son administrados por cooperativas de recuperadores y se mantienen mediante subsidios del gobierno y los recursos provenientes de la venta de los materiales recuperados. Fueron concebidos en 2004 aún durante el gobierno de Aníbal

³ Véase <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/1188/avance-en-la-construccion-y-puesta-en-marcha-de-ecopuntos>.

Ibarra. Sin embargo, los primeros centros fueron creados en 2006 y 2007, la mayoría en el gobierno de Mauricio Macri. En la actualidad, existen ocho Centros Verdes en los que se procesan todos los materiales reciclables recolectados en la ciudad.

Aunque sus objetivos no son completamente concordantes, la influencia en la política de RSU de las organizaciones de cartoneros y la de las organizaciones ambientalistas se potenciaron recíprocamente. Bien puede afirmarse que la sanción y el contenido de la Ley Basura Cero (Ley 1.854/05), pieza central de la puesta en marcha del modelo GIRSU en la CABA, fue resultado de la conjunción de dos demandas sociales: la preocupación social de los cartoneros por asegurarse un lugar importante en el sistema de recolección diferenciada y la preocupación ambiental liderada por *Greenpeace* y acompañada por otras organizaciones ambientalistas. Como resultado conjunto de ambas presiones, la Ley Basura Cero constituye “[...] la única legislación en el mundo que plantea un sistema mixto para la recolección de residuos en el que coexisten las empresas recolectoras formales con un nuevo actor social emergente: los ‘recuperadores urbanos’” (Mozobancyk, 2014:167).

Más que ningún otro actor, fueron las organizaciones ambientalistas las que impulsaron la sanción de la Ley Basura Cero, cuyo texto fue propuesto por *Greenpeace*. Durante la gestión de Mauricio Macri, las organizaciones ambientalistas reclamaron reiteradamente por el retraso en el cumplimiento de la ley (especialmente en lo referido a la separación en origen y la recolección diferenciada), por los supuestos intentos del gobierno de Macri de dar luz verde a la incineración sin respetar las restricciones establecidas por la normatividad y por el no funcionamiento de la comisión de seguimiento de la ley (conocida como Comisión Basura Cero). Ante esas demandas, la Comisión Basura Cero comenzó a funcionar regularmente en 2012 con la participación predominante de organizaciones ambientalistas y organizaciones de recuperadores.

La mayoría de las organizaciones ambientalistas que promovieron la Ley Basura Cero y sostuvieron el tema en agenda han mantenido una relación distante con el gobierno de Mauricio Macri (2007-2015), reservándose el rol de “monitores” y “demandantes públicos” del cumplimiento de la ley (aunque algunas ONG mantuvieron una relación más colaborativa con el gobierno de Macri, tales como Poder Ciudadano y Fundación Ciudad). Por su parte, las organizaciones de recuperadores que participan en el Servicio de Recolección

de Residuos Sólidos Urbanos Fracción Secos mantienen, desde 2014, un enfrentamiento con el gobierno municipal, por lo que consideran una demora injustificada en la expansión de la recolección diferenciada, la que, según los propios planes del gobierno, debería cubrir todo el territorio de la ciudad en 2015. Pese a esas divergencias, es indudable que las demandas de unas y otras organizaciones y las respuestas a ellas dadas por el gobierno porteño han impulsado, al menos hasta 2015, un importante cambio normativo, la incorporación formal de los recuperadores urbanos en la gestión de RSU y el avance (por momentos errático) en la puesta en marcha del modelo para la gestión integral de residuos sólidos urbanos.

En el caso de La Plata, organizaciones ambientalistas locales impulsaron el cambio de modelo a la vez que cooperativas de recuperadores urbanos participan del programa de recolección diferenciada. Las organizaciones ambientales interactuaron activamente tanto con los gobiernos municipales de la micro-región capital (no sólo el de La Plata) como con el gobierno provincial; sólo que esa interacción fue contrastante. Mientras que en la relación con La Plata y los otros municipios primó (no sin tensiones) un acuerdo respecto del camino a seguir, la relación con el gobierno provincial estuvo signada por el litigio judicial, mediante la intervención de la Suprema Corte de Justicia provincial.

El eje de la interacción de las organizaciones ambientales con los gobiernos municipales y de su litigio con el gobierno provincial (y la CEAMSE) fue la operación del relleno sanitario de Ensenada y su eventual cierre. Fue al calor de esa controversia, incluso, que, en 2009, el gobierno de La Plata comenzó con el programa de recolección diferenciada y sancionó la Ordenanza Basura Cero, que dio marco normativo a ese programa.

La controversia en torno al relleno comenzó en 2004 cuando Nuevo Ambiente y otras organizaciones ambientales (Fundación Biósfera, Centro Vecinal Punta Lara y Ala Plástica, entre otras) comenzaron a declararse contra la anunciada ampliación del relleno. Esos reclamos dieron lugar al surgimiento de la Asamblea Ambiental de Vecinos y Organizaciones NO + CEAMSE (Asamblea NO + CEAMSE). De manera paralela, vecinos de Brandsen comenzaron a movilizarse contra la posible construcción de un relleno sanitario en su territorio y dieron nacimiento a la organización Vecinos por un Brandsen Ecológico.

Desde el comienzo, Nuevo Ambiente y otras organizaciones ambientalistas combinaron la acción contenciosa con el uso de herramientas legales. En 2004 presentaron un amparo contra la ampliación del relleno de Ensenada. En 2006, un juzgado de La Plata ordenó la clausura de la ampliación del relleno. Frente a la apelación de la CEAMSE, el fallo recorrió el camino ascendente que lo llevó hasta la Suprema Corte de Justicia provincial. Por iniciativa de la Suprema Corte, en 2007 se firmó un convenio entre las partes, cuyo punto fundamental establecía el cierre definitivo del relleno.

La movilización de las organizaciones ambientalistas y vecinales se acentuó luego de la firma del convenio. Como respuesta, el municipio de La Plata (responsable por el 80% de los residuos depositados en el relleno de Ensenada), entonces bajo el mandato de Julio Alak (1991-2007), solicitó a la UNLP la elaboración de un plan de gestión de RSU. El plan formulado fue presentado ante la Asamblea NO + CEAMSE y la Suprema Corte provincial.

En los años subsiguientes, las organizaciones ambientalistas presentaron nuevos amparos y denuncias ante la justicia y las audiencias y presentaciones ante la Suprema Corte se repetirían. Mientras tanto, el nuevo intendente de La Plata, Oscar Pablo Bruera (2007-2015), intensificó la interacción con las organizaciones ambientalistas, de la que resultaron varias propuestas para cambiar la política de RSU tomando como punto de partida el plan formulado por la UNLP. En 2008 surgió la propuesta de conformar un consorcio regional, junto con los municipios de Brandsen, Berisso, Ensenada y Punta Indio con el objetivo de afrontar conjuntamente la construcción de una planta de tratamiento que permitiera el cierre del relleno sanitario de Ensenada. En 2009, la interacción entre la Agencia Ambiental de La Plata y las organizaciones ambientalistas dio lugar a dos pilares de la nueva gestión de RSU de La Plata: el comienzo del programa de recolección diferenciada y la sanción de la Ordenanza Basura Cero de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.

El programa de recolección diferenciada comenzó como programa piloto en marzo de 2009 y fue extendido a todo el casco urbano en 2012. La Asamblea NO + CEAMSE presentó al gobierno municipal algunas propuestas que permitieron mejorar la aplicación del programa. El programa de recolección diferenciada de La Plata es, hasta ahora, el más exitoso de la RMBA en términos porcentuales, pues en 2014 alcanzó un índice de recuperación estimado

en 20%. Aun las organizaciones ambientalistas que tienen reparos a algunas medidas del gobierno municipal evalúan favorablemente el programa.

Al igual que en la CABA y Morón, los recuperadores urbanos son los protagonistas del programa de recolección diferenciada. Seis cooperativas de recuperadores trabajan en galpones provistos por el gobierno municipal, a los cuales llegan los residuos reciclables recogidos por una empresa privada. Según datos de 2014 del municipio, ahí trabajan aproximadamente 300 recuperadores, quienes separan, clasifican y compactan los materiales para su posterior venta. Los recuperadores no cobran sueldos municipales ni subsidios estatales y sus ingresos provienen de la venta de materiales.

Las organizaciones nucleadas en la Asamblea NO + CEAMSE tuvieron una participación muy activa en la formulación de la Ordenanza Basura Cero que da marco al programa de recolección diferenciada y a la política municipal de RSU en general. Según funcionarios municipales entrevistados, la autoría del proyecto de ordenanza correspondió incluso a las propias organizaciones. Una vez consensuado con el gobierno municipal, el proyecto fue presentado en el Concejo Deliberante y aprobado en diciembre de 2009.

La relación de las organizaciones ambientalistas con el gobierno de La Plata y los otros municipios de la región capital no ha estado ausente de críticas y divergencias. Sin embargo, en el balance general, se observa que han sido más los acuerdos que las controversias. Tres han sido, en términos generales, los puntos de coincidencia entre las organizaciones ambientalistas y, en particular, el gobierno de La Plata: 1) la Ordenanza Basura Cero; 2) el programa de recolección diferenciada con participación de recuperadores urbanos, y 3) la construcción de una planta de tratamiento regional y el consecuente cierre del relleno sanitario de Ensenada. Este último punto ha sido, en cambio, el eje de una fuerte controversia judicial con la CEAMSE y con el gobierno provincial, como ya vimos en la sección anterior.

De los tres casos bajo estudio, Morón es el más claro ejemplo de “participación institucionalizada” (Gutiérrez, 2015a), tanto en lo que hace a las organizaciones ambientales como a las organizaciones de recuperadores urbanos. A diferencia de La Plata o de la CABA, es difícil encontrar en este caso instancias de participación contenciosa que hayan dejado alguna huella en la aplicación del modelo de gestión integral de residuos sólidos urbanos.

Al igual que La Plata, el municipio de Morón fue pionero en la recolección diferenciada, y toda la acción de las organizaciones sociales se ha centrado hasta ahora en este punto y en la educación ambiental –al menos en lo que hace a la gestión de RSU–. El programa de recolección diferenciada comenzó como piloto en 2009 y se extendió a todos los barrios del municipio en 2013.

La recolección diferenciada se puso en práctica en Morón a partir de una iniciativa de la organización local Abuela Naturaleza, que fue propuesta y aprobada en el presupuesto participativo municipal de 2006 durante el gobierno de Martín Sabbatella (1999-2009). Abuela Naturaleza surgió en 2004 a partir de la experiencia de su fundadora (Virginia Pimentel) en las primeras cooperativas de cartoneros organizadas en la segunda mitad de la década de 1990 en el municipio de La Matanza. En 2006 esta organización se constituyó legalmente y en 2007 comenzó a interactuar con el gobierno municipal de Morón al obtener el segundo lugar en un concurso sobre proyectos de género y derechos humanos; como resultado, la organización abrió un centro nocturno de contención para hijos de cartoneros del municipio. Desde entonces, la organización y el gobierno municipal colaboraron en distintos programas de recolección diferenciada, educación ambiental y promoción del cuidado del ambiente.

La propuesta de recolección diferenciada presentada por Abuela Naturaleza, pese a resultar aprobada mediante los mecanismos del presupuesto participativo de 2006, se puso en marcha hasta 2009. Con anterioridad a ello, el gobierno municipal realizó en 2008, por medio de su oficina de empleo, un censo de recuperadores cuyas actividades se desarrollaran en el partido, con el objetivo declarado de articularlos en un futuro programa de “recolección diferenciada de inclusión social”.

Antes de la puesta en marcha del programa, en 2009, Abuela Naturaleza promovió la formación de una cooperativa (llamada NuevaMente) con base en el relevamiento de recuperadores realizado el año previo por el gobierno municipal. Según miembros de ambas organizaciones entrevistados, ese proceso permitió visibilizar al recuperador no sólo como un trabajador formal, sino también como un ciudadano con derecho a un trabajo digno.

En la etapa del programa piloto (2009-2012), los trabajadores de la cooperativa NuevaMente realizaban la recolección domiciliaria y la clasificación de los residuos reciclables. En esa etapa, la recolección era realizada de manera

“personalizada”: los recuperadores de la cooperativa visitaban los hogares para promover la recolección diferenciada y registraban los datos para adherir voluntariamente al programa. Luego, los recuperadores pasaban una vez por semana por estos hogares para recoger los residuos reciclables, los que se transportaban con camiones municipales a una planta de clasificación llamada Centro de Acondicionamiento de Materiales Reciclables.

En 2013, ya bajo el mandato de Lucas Ghi (2009-2015), el programa de recolección diferenciada se extendió a todo el municipio (Programa Tu Día Verde), siempre con la colaboración de Abuela Naturaleza y NuevaMente. Bajo el nuevo programa, un servicio municipal recoge los residuos reciclables en todos los domicilios del partido una vez por semana (a razón de un día por barrio) y los trabajadores de NuevaMente sólo se dedican a clasificarlos en el Centro de Acondicionamiento de Materiales Reciclables.

A partir de la experiencia del programa de recolección diferenciada de Morón, tanto Abuela Naturaleza como NuevaMente expandieron sus actividades más allá de ese municipio, especialmente hacia los municipios de Ituzaingó y José C. Paz, donde asesoraron y acompañaron a cooperativas en formación y buscaron establecer alianzas y proyectos con otros actores para obtener más recursos con la finalidad de hacer su actividad más sustentable en el tiempo. NuevaMente se asoció a dos federaciones de cooperativas de recuperadores y buscó firmar convenios con distintos organismos públicos para financiar distintos proyectos.

Consideraciones finales

El avance del modelo GIRSU se vio impulsado en los tres distritos analizados en este trabajo, por la participación de organizaciones ambientalistas y de recuperadores urbanos que tenían demandas distintas pero convergentes. Mientras las organizaciones ambientalistas, como su nombre lo indica, bregan por la protección del ambiente, la preocupación primaria de los recuperadores se centra en el acceso a material reciclable de mejor calidad, lo que les permite obtener mejores precios de venta o menores costos de recuperación. Esas distintas preocupaciones convergen en una misma demanda al gobierno municipal: el desarrollo de un programa de recolección diferenciado extendido,

en un caso para reducir el impacto ambiental de la generación de residuos y, en el otro, para obtener mejores materiales para la venta.

Las formas de participación de estas organizaciones variaron de un caso a otro pero, en los tres distritos, resultaron ser decisivas tanto en la formulación de los nuevos programas como en su ejecución. Así, independientemente de que sus intereses fueran diferentes y de que sus interacciones con el gobierno municipal fueran más contenciosas (como en la CABA) o más colaborativas (como en Morón), tres grupos de actores confluyeron en los tres distritos en una coalición favorable al cambio (véase Diagrama 2): el gobierno municipal, las organizaciones ambientalistas y las organizaciones de cartoneros. En el caso de La Plata, esa coalición se vio reforzada además por la intervención del poder judicial (con la Suprema Corte provincial a la cabeza) y por la articulación con los otros municipios de la región por medio del Consorcio Región Capital.

Según los datos comparativos, las capacidades presupuestarias parecen ofrecer un piso por encima del cual es posible perseguir la innovación de políticas. Pero superar dicho piso no es suficiente para explicar por qué unos distritos logran avanzar más que otros. Varios distritos bonaerenses que han avanzado menos que La Plata y Morón tienen valores más altos en distintos indicadores de autonomía financiera utilizados.

Ello no implica negar la importancia de las capacidades presupuestarias y de las posibilidades de financiamiento. Como lo grafica el Diagrama 3, la capacidad presupuestaria propia fue suficiente en los tres distritos para llevar a cabo programas de recolección diferenciada, pero no para poner en funcionamiento plantas de tratamiento tecnológicamente sofisticadas. El contraste entre la CABA, por un lado, y los municipios de La Plata y Morón, por el otro, muestra que, una vez echado a andar el proceso, el cambio depende sensiblemente del financiamiento de costosas tecnologías. Para ello es importante tener capacidad de financiamiento autónomo (como es el caso de la CABA) o contar con la posibilidad de financiamiento externo. En este segundo caso, se vuelven cruciales las articulaciones interjurisdiccionales, tal como lo muestran los casos de La Plata y Morón. De los tres distritos, La Plata es el que parece haber formulado la propuesta más sistemática para salir del sistema CEAMSE y dar paso al modelo GIRSU (recolección diferencia extendida con participación de recuperadores + alto índice de recuperación + reducción de disposición en CEAMSE + pedido de cierre del relleno de Ensenada + creación de un con-

Diagrama 2
Organizaciones sociales y coaliciones procambio

<i>Distrito</i>	<i>Caba</i>	<i>La Plata</i>	<i>Morón</i>
Actores favorables al cambio	Gobierno municipal Organizaciones ambientalistas Organizaciones de cartoneros	Gobierno municipal Organizaciones ambientalistas y vecinales Organizaciones de cartoneros Poder judicial provincial Otros gobiernos municipales	Gobierno municipal Organización ambientalista Cooperativa de cartoneros
Relación de las organizaciones sociales con el gobierno municipal	Más distante o contenciosa	←————→	Más colaborativa

Diagrama 3
Capacidad presupuestaria propia y articulación interjurisdiccional

<i>Distrito</i>	<i>Caba</i>	<i>La Plata</i>	<i>Morón</i>
Capacidad presupuestaria propia	Suficiente para recolección diferenciada Suficiente para plantas de tratamiento. 2 funcionamiento, 3 en fin de obra y 2 en licitación	Suficiente para recolección diferenciada Insuficiente para plantas de tratamiento. 1 en proceso de licitación con fondos provinciales	Suficiente para recolección diferenciada Insuficiente para plantas de tratamiento. 1 en proceso de construcción con fondos de ACUMAR
Articulación interjurisdiccional	Socio CEAMSE	Consortio región capital Provincia de Buenos Aires y CEAMSE	ACUMAR

sorcio regional para la construcción de una moderna planta de tratamiento). Sin embargo, las limitaciones de financiamiento propio y las resistencias del gobierno provincial (y probablemente de la propia CEAMSE) colocaron, al menos hasta ahora, un techo a las posibilidades de avanzar en la ejecución del nuevo modelo.

En suma, los resultados de esta investigación muestran que dos factores son decisivos para entender por qué, ante un mismo cambio normativo, algunos municipios logran avanzar más que otros en la aplicación del nuevo modelo de gestión. Por un lado, la demanda de las organizaciones sociales impulsó la formación de coaliciones políticas favorables al cambio (entre esas organizaciones y el gobierno municipal) cuya continuidad respaldó la continuidad misma del cambio. Cabe resaltar que no se trató solamente de la emergencia de demandas sociales en torno al problema de los residuos, sino centralmente de la disposición de las organizaciones ambientalistas y de cartoneros a interactuar con el gobierno municipal (aun cuando por momentos se enfrentaran a éste) y a mantener su intervención en el tiempo. Por otro lado, la disponibilidad de recursos financieros (propios o externos), si bien no garantiza la decisión de innovar, favorece la posibilidad de hacerlo. Los tres distritos estudiados tuvieron capacidad presupuestaria suficiente como para poner en marcha programas de recolección diferenciada. A partir de ahí, que las diferencias en materia de autonomía financiera separan claramente a la CABA de los dos municipios bonaerenses. Mientras la primera está empeñada en una carrera con el propósito de crear más plantas de tratamiento para distintos tipos de residuos, Morón y La Plata aguardan aún la ayuda financiera externa (del gobierno nacional o del gobierno provincial) que les permita avanzar en el cambio emprendido.

¿Qué lecciones nos dejan los casos estudiados en lo que respecta al potencial transformador de las políticas ambientales? Si, frente a los desafíos del cambio ambiental global, consideramos al modelo GIRSU como un instrumento que permitiría, en el área específica de la producción de residuos, pasar de una situación de crisis a otra relación entre los seres humanos y el resto de la naturaleza, lo primero que nos muestra este capítulo es que la puesta en marcha de ese modelo no es tarea fácil. Los pocos casos donde se avanzó más sugieren que el cambio de modelo tiene bajas posibilidades de suceder a menos que, en el nivel local donde se terminan definiendo las cosas, se construya una particular coalición entre las organizaciones sociales y el Estado, más allá de que la relación

entre ambas partes sea, por momentos, más colaborativa o más contenciosa. Y lo que es más difícil aún, esa coalición debe poder mantenerse en el tiempo. En definitiva, lo que éste y otros estudios muestran es que, para enfrentar el cambio ambiental global, es necesario romper las divisiones demasiado rígidas y estancadas entre el Estado y la sociedad. Mientras ello no suceda, podremos seguir contribuyendo a la denuncia necesaria, pero seguiremos lejos de emprender el camino de una transformación.

Bibliografía

- Abers, Rebecca y Margaret E. Keck (2013), *Practical authority: Agency and institutional change in Brazilian water politics*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press.
- y Marisa von Bülow (2011), “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?”, en *Sociologias*, vol. 13, núm. 28.
- Achselrad, Henri (2003), “Cuatro tesis sobre políticas ambientales ante las coacciones de la globalización”, en *Nueva Sociedad*, núm. 188.
- Alimonda, Héctor (ed.) (2006), *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*, Buenos Aires, Clacso.
- Alonso, Guillermo V. (ed.) (2007), *Capacidades estatales, instituciones y política social* Buenos Aires, Prometeo.
- Alvarado Merino, Gina *et al.* (2008), *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- André, Francisco J. y Emilio Cerdá (2006), “Gestión de residuos sólidos urbanos: análisis económico y políticas públicas”, en *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 71.
- Avritzer, Leonardo (2002), *Democracy and the public space*, Oxfordshire, Princeton University Press.
- (2009), *Participatory institutions in democratic Brazil*, Washington, Woodrow Wilson Center Press.
- Bertolino, Ricardo (ed.) (2007), *Experiencias urbanas de gestión integral de residuos en 10 municipios de Argentina*, Buenos Aires, UNICEF-ECOCLUBES.

- Carré, Marie-Noëlle, Victoria D'hers, Cinthia Shammah y España Verrastro (2013), "Analizando el conflicto en torno a la recolección y transporte de residuos en la Ciudad de Buenos Aires", en Gabriela Merlinsky (ed.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus.
- D'hers, Victoria y Shammah Cinthia (2015), "Políticas y prácticas en torno a la gestión de los RSU: un estudio de cinco ciudades de Argentina", en Gabriela Vergara (ed.), *Recuperadores, residuos y mediaciones: análisis de los interiores de la cotidianeidad, la gestión y la estructura social*, Buenos Aires, Estudios Sociológicos Editora.
- Evans, Peter (ed.) (2002), *Liveable cities? Urban Struggles for livelihood and sustainability* Berkeley y Los Angeles, University of California Press.
- Geary, Mirta (2014), *Basura y política: los residuos en la ciudad de Rosario (1995-2003)*, Rosario, Ediciones DelRevés.
- Gutiérrez, Ricardo A. (2007), "Comitê Gravataí: gestão participativa da água no Rio Grande do Sul", en *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, núm. 69.
- (2010), "When experts do politics: Introducing water policy reform in Brazil", en *Governance – An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 23, núm. 1.
- (2012), "Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina", en *Revista EURE*, vol. 38, núm. 114.
- (2015a), "Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina", en *Temas y Debates*, vol. 19, núm. 30.
- (ed.) (2015b), *Avances hacia la gestión integral de residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, EPyG/UNSAM).
- Gutiérrez, Ricardo A. y Alonso, Guillermo V. (2016), "La articulación de políticas públicas desde la perspectiva de los municipios metropolitanos", en Guillermo V. Alonso *et al.*, *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación: políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*, San Martín: UNSAM EDITA.
- Gutiérrez, Ricardo A. y Fernando J. Isuani (2014), "La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina", en *Revista de Administração Pública*, vol. 48, núm. 2.
- Gutiérrez, Ricardo A. y Gabriela Merlinsky (2016), "Ambiente y agenda institucional municipal en el Conurbano Bonaerense: Avellaneda y General San Martín en perspectiva comparada", en Guillermo V. Alonso *et al.*,

- El gobierno municipal frente al desafío de la articulación: políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*, San Martín, UNSAM EDITA.
- Harrison, Kathryn (1996), *Passing the buck: Federalism and Canadian environmental policy*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Hildebrand, Mary E. y Merilee Serrill Grindle (1997), “Building sustainable capacity in the public sector: What can be done?”, en Merilee Serrill Grindle (ed.), *Getting good government: Capacity building in the public sectors of developing countries*, Boston, Harvard University Press.
- Hochstetler, Kathryn y Margaret E. Keck (2007), *Greening Brazil: Environmental activism in state and society*, Durham y Londres, Duke University Press.
- La Nación* (2013), 10 de marzo, Buenos Aires.
- Leiras, Marcelo (2007), “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas: definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional”, en Carlos H. Acuña y Ariana Vacchieri (eds.), *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Levatino, María Belén (2012), “Veinte años no es nada: cambio legislativo y articulación de políticas públicas en los municipios del Área Metropolitana de Mendoza (Argentina, 1991-2011)”, tesis de doctorado, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen (eds.) (2010), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*, Nueva York, Cambridge University Press.
- McAllister, Lesley K. (2008), *Making law matter: Environmental protection and legal institutions in Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- Mozobancyk, Schelica (2014), “¿Es posible una gestión integral de residuos en la Ciudad de Buenos Aires? El caso de la Ley ‘Basura Cero’: análisis de su viabilidad desde la perspectiva de distintos actores involucrados”, tesis de maestría, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- SAYDS (2005), *Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos*, Buenos Aires, Ministerio de Salud y Ambiente.
- Schamber, Pablo (2008), *De los desechos a las mercancías: una etnografía de los cartoneros*, Buenos Aires, Editorial SB.
- Schamber, Pablo y Francisco Suárez (eds.) (2012), *Recicloscopio III: miradas sobre recuperadores urbanos, formas organizativas y circuitos de valorización de residuos*, Buenos Aires, UNGS/Ciccus/UNLA.

- Schejtman, Lorena y Micaela Cellucci (2014), “Gestión integral de residuos sólidos: políticas municipales que promueven la sustentabilidad”, en *Serie Buenas Prácticas Municipales*, núm. 3.
- Schejtman Lorena y Natalia Irurita (2012), “Diagnóstico sobre la gestión de residuos sólidos urbanos en municipios de la Argentina”, en *Documentos de Trabajo CIPPEC*, núm. 103.
- Shammah, Cinthia (2009), *El circuito informal de los residuos: los basurales a cielo abierto*, Buenos Aires, Espacio.
- Sikkink, Kathryn (1991), *Ideas and institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina* Ithaca y Londres, Cornell University Press.
- Streek, Wolfgang y Kathleen Thelen (2005), “Introduction: Institutional change in advanced political economies”, en Wolfgang Streek y Kathleen Thelen (eds.), *Institutional change in advanced political economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Suárez, Francisco Martín (2010), “Residuos, territorios, representaciones e identidades: una mirada sociocultural de los sitios de disposición y de los circuitos de recuperación de Residuos Sólidos Urbanos en Buenos Aires”, tesis de doctorado, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.