

# EXPLICAR LA INNOVACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

La Gestión Integral de Residuos Sólidos  
Urbanos en municipios argentinos

Mariana Saidón  
(compiladora)

Enzo Completa, Mirta Geary, Ricardo A. Gutiérrez,  
M. Belén Levatino, Mariana Saidón,  
Cinthia Shammah y Ana Stevanato



Explicar la innovación en políticas públicas: la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en municipios argentinos / Mariana Saidón ... [et al.]; compilado por Mariana Saidón. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2020. 288 p.; 20 x 13 cm. ISBN 978-987-723-246-2

1. Residuos. 2. Políticas Públicas. I. Saidón, Mariana, comp. CDD 363.7285

Todos los autores agradecemos el apoyo financiero del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), que permitió el desarrollo de este libro.

© Editorial Teseo, 2020  
Buenos Aires, Argentina  
Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escribanos a: **info@editorialteseo.com**

**www.editorialteseo.com**

ISBN: 9789877232462

Imagen de tapa: Pawel Czerwinski en Unsplash

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design (www.teseopress.com)

# Índice

1. Introducción. Un paneo por la situación y las políticas de los residuos en municipios de la Argentina. ¿Camino hacia la gestión integral de residuos? .....9  
*Mariana Saidón*
2. Por los caminos de la innovación: entre el emprendedurismo y la movilización social ..... 33  
*Ricardo A. Gutiérrez y Ana Stevanato*
3. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: un proceso de innovación socialmente impulsado ..... 63  
*Ricardo A. Gutiérrez*
4. El caso de La Plata: las movilizaciones como principal motor de las innovaciones ..... 101  
*Mariana Saidón*
5. El caso de Morón: innovaciones promovidas por el emprendedurismo, facilitado por la modernización del Estado y la participación social ..... 139  
*Cinthia Shammah*
6. El caso de Rafaela: emprendedores en un entorno favorable..... 173  
*Mirta Geary*
7. El caso de los municipios del Valle de Uco: cuando el entorno favorece el accionar de los emprendedores para innovar en la gestión de residuos..... 207  
*Enzo Ricardo Completa, María Belén Levatino y Ana Stevanato*

8. Conclusiones acerca de la innovación en las políticas de gestión de residuos en distintos municipios argentinos .....	239
<i>Mariana Saidón, Ana Stevanato y Cinthia Shammah</i>	
Referencias bibliográficas .....	261
Acerca de los autores .....	283

## Conclusiones acerca de la innovación en las políticas de gestión de residuos en distintos municipios argentinos

MARIANA SAIDÓN, ANA STEVANATO Y CINTHIA SHAMMAH

Hasta 2015, muchos de quienes elaboramos este libro habíamos participado en proyectos de investigación sobre la cuestión de los residuos en distintos distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Ese año comenzamos a formular la idea de generar un proyecto que excediera los límites regionales y diera un paso más para empezar a conocer innovaciones en materia de la gestión integral de residuos en distintos puntos del país y poder realizar comparaciones para obtener nuevos hallazgos. De ello se ocupa este texto.

Tal como lo mencionamos en la introducción, los municipios analizados se ubican en un marco internacional en el cual distintas regulaciones y experiencias de aplicación del modelo de gestión integral de residuos en distintas partes del mundo, hace poco más de dos décadas, han venido emergiendo como novedades.

Lo ambiental también parece preocupar cada vez más a los ciudadanos del globo –y del país en particular–. El tema de los residuos en la escena pública ha sido iluminado por las demandas de actores sociales afectados, organizaciones y movimientos sociales y ambientalistas comprometidos. Esto ha generado incentivos cada vez mayores para que las autoridades subnacionales se involucren en políticas que

aborden estas cuestiones, a la vez que ha facilitado el acceso de estas a recursos externos. A raíz de ello, se ha concebido en el país un contexto que, en cierta medida, es propicio para la innovación.

Muchas de las innovaciones que hemos detectado se dieron en un marco normativo en materia ambiental a nivel nacional, luego de que en 2004 se sancionara la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (N° 25916/04). En otros casos, los cambios en las políticas de residuos habían empezado un poco antes de aquella ley nacional, pero probablemente hayan sido fortalecidos por ella.

Por otra parte, especialmente en los grandes centros urbanos del país, jugó un rol importante el entorno social nacional de poscrisis (2001-2002), que dejó a un grupo de personas en condiciones de vulnerabilidad y viviendo de los residuos. Se trató de una población a la que atender, y que a la vez, podía aportar a la generación de nuevas políticas de gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU).

Sin embargo, frente a este mismo entorno internacional y nacional, algunos municipios han logrado generar innovaciones en materia de GIRSU y otros no y, entre quienes lo han hecho, algunos lograron mayores avances que otros. Considerando esto, la pregunta de investigación que nos sirvió de guía para abordar los casos fue: ¿cuáles son las innovaciones observadas en materia de GIRSU, de acuerdo con lo que establece la normativa vigente, en distintos municipios argentinos y cómo y por qué estos municipios han logrado dichas innovaciones?

Habiendo definido la innovación en política pública como una idea, práctica u objeto que es nuevo y que implica la búsqueda de soluciones alternativas a los distintos problemas sociales, al estudiar los casos seleccionados hemos visto que las formas de la innovación no son coincidentes entre municipios. Por ejemplo, en algunos casos, las innovaciones se realizan con estudios diagnósticos previos y se construyen indicadores, mientras que, en otros, los

procesos de innovación son menos transparentes y se dan con escaso seguimiento. En algunos municipios emergen a través de políticas participativas, y en otros, como propuestas cerradas desde los gobiernos locales.

En el abordaje teórico adoptado en el capítulo 2, de Gutiérrez y Stevanato, vimos cómo la literatura suele abordar los procesos de innovación en políticas públicas a través de dos explicaciones. Una explica tales procesos como fenómenos que se dan “de arriba hacia abajo”, y la otra, “de abajo hacia arriba”.

La primera se asocia a los valores y atributos de emprendedores que promueven la innovación. Se trata de personas altamente motivadas, con fuerte voluntad de cambio, que logran leer el entorno y llamar la atención hacia un problema y que presentan soluciones innovadoras aceptando adoptar decisiones que implican ciertos riesgos. Estas tienen también la habilidad de coordinar acciones con otras personas; construir coaliciones y equipos de trabajo con conocimientos y habilidades; involucrarse en redes; ver oportunidades; tener la capacidad para definir cuáles son los problemas; y suelen tener credibilidad. También logran construir apoyo por parte de distintos actores, más allá de aquellos alcanzados por el problema.

La segunda, de abajo hacia arriba, surge de la movilización social de quienes reclaman por ciertos problemas y generan, rompiendo con el *statu quo*, oportunidades para la imaginación, la innovación y la creatividad, ya que la movilización social, para ser exitosa, necesita del reconocimiento y el apoyo de las autoridades estatales.

Gutiérrez y Stevanato propusieron que pueden existir casos en que ambos caminos para la innovación aparezcan de manera combinada. A su vez, identificaron en los procesos de innovación social otras tres variables explicativas de la innovación: la significatividad de un entorno innovador –entendido como el paraguas institucional bajo el

cual puede generarse la política innovadora—, la relevancia de los recursos económicos disponibles y la importancia de las coaliciones.

Estos autores también discutieron el enfoque teórico que adoptó la literatura, a la luz de un estudio exploratorio de los casos seleccionados en este libro, y obtuvieron tres conclusiones preliminares. Por un lado, sostuvieron que lo que se entiende por innovación depende del punto de partida, es decir, de la situación en la que se encuentra cada municipio en un momento dado. En segundo lugar, aseveraron que no existe un solo camino para lograr la innovación: en algunos casos, típicamente metropolitanos, la movilización asociada a las coaliciones sociedad-Estado parece ser más importante, mientras que en otros, de menor escala, tienen mayor peso el emprendedurismo estatal y el entorno innovador. Finalmente, destacaron que la disponibilidad de recursos presupuestarios a lo largo de todo el proceso resulta más relevante que el origen de tales recursos.

Ahora bien, habiendo estudiado los distintos casos seleccionados en profundidad, a continuación realizaremos un análisis comparativo con el fin de identificar nuevos hallazgos que refuercen o interpelen aquellos resultados obtenidos previamente, de cara a dar paso a una serie de reflexiones finales, abrir nuevos interrogantes y promover nuevos estudios que examinen estas cuestiones. En particular, abordaremos este análisis identificando qué variables son necesarias y cuáles suficientes para explicar la innovación, a la vez que daremos cuenta del comportamiento de estas.



## 1. Análisis comparativo

### 1.1. Sobre el acceso a recursos financieros

Con el estudio de los casos constatamos, en primer lugar, que ante un problema que emerge como relevante, una variable explicativa interviniente fundamental para que pueda darse la innovación es el acceso a fondos para poder iniciarla y sostenerla. La innovación requiere de un piso de fondos disponibles en cuanto a inversión y para mantener los gastos corrientes del funcionamiento de las innovaciones puestas en marcha. Generalmente, en los municipios examinados, los procesos de innovación que han requerido de grandes inversiones no lograron ser resueltos con fondos propios (la planta a la que deriva residuos La Plata, el relleno sanitario en el Valle de Uco o el ecopunto –inconcluso– de Morón, por ejemplo), si bien existen casos de municipios con recursos financieros relativamente altos que han podido costear grandes inversiones (planta MBT para los residuos de CABA o el relleno en Rafaela). En cambio, las inversiones de menor peso (como la instalación de galpones de clasificación de residuos con baja tecnología en distintos territorios) y los gastos operativos suelen ser financiados por los propios municipios. Una excepción en cuanto al financiamiento de gastos corrientes con presupuesto propio ha sido el caso del Valle de Uco, que ha requerido de fondos provinciales para mantener en funcionamiento el relleno. Otra excepción es el salario social complementario que obtienen recuperadores en distintos municipios (como vimos en el caso de La Plata) desde las arcas de la nación para fortalecer sus ingresos, o bien fondos que aporta provincia o CABA, tradicionalmente, para dar disposición final a los residuos de la RMBA en predios de la CEAMSE.

Ahora bien, vemos que, aunque apelar a financiamiento externo a los municipios (provincial, regional, nacional o proveniente del ámbito internacional) es una vía cuando el presupuesto propio no alcanza, en distintos momen-

tos también es posible el formato de acuerdos público-privados. Esto último se dio, en casos como Rafaela, para financiar plantas específicas de materiales; en el de CABA, para la construcción de una planta de áridos; y en el de La Plata, para la construcción de una planta MBT. En estos ejemplos, el sector privado se constituyó en inversor u operador ante la presunción de rentabilidad.

Por otra parte, revisando los distintos casos detectamos que el acceso a financiamiento externo tiene distintas barreras para los municipios, lo que puede obstaculizar la innovación. Por ejemplo, algunos de ellos (como Rafaela y el Valle de Uco) deben contar con avales de las legislaturas provinciales para acceder a fuentes internacionales. Las condiciones externas desfavorables (por cuestiones económicas o políticas) pueden también impedir el acceso a recursos. Además, cuando la innovación se planifica con una fuente de financiamiento externa que proviene de otras jurisdicciones estatales, la diferencia en la línea partidaria con relación a la del ámbito local (por ejemplo en el caso del Valle de Uco, en donde la provincia financia los gastos corrientes de la gestión de los residuos de los municipios) puede dificultar en cierta medida los avances y la sostenibilidad de las innovaciones alcanzadas.

Pero, cuando existe acceso a recursos financieros, como lo sostuvimos a lo largo del libro, esto no es una condición suficiente para explicar la innovación. Esta requiere de cierta base presupuestaria, pero a la vez resulta de otras variables que deben intervenir.

## 1.2. Más allá del financiamiento

A continuación, con el cuadro 1 como herramienta para analizar e ilustrar algunas similitudes y diferencias entre los casos, realizamos un análisis comparativo acerca del comportamiento de las demás variables explicativas en los procesos de innovación estudiados. Excluimos del cuadro la variable “acceso a recursos económicos” debido a que, como

ya fue analizado, el acceso a fondos ha incidido en todos los casos, permitiendo la innovación –como condición necesaria– cuando estos estuvieron disponibles y restringiéndola cuando no lo estuvieron. Entonces, nos abocamos a examinar las demás variables abordadas por la teoría y trabajadas en el capítulo 2 (emprendedores, movilización, entorno innovador y coaliciones), a la vez que, como lo desarrollaremos en lo que sigue, proponemos otras nuevas (facilitadores y negociación) para explicar la innovación.

Ante la presencia de determinado problema, entre las variables explicativas de la ocurrencia de la innovación en el ámbito de las políticas de residuos (cuadro 1, columna 2), por un lado, incluimos las dos vías (o tipos ideales de explicaciones posibles) trabajadas sobre innovación a lo largo de este texto: emprendedores (cuadro 1, columna 2a) y movilización (cuadro 1, columna 2b).

Luego, incluimos otra variable que, descubrimos como hallazgo, puede actuar como complemento o sustituto de estas bajo ciertas condiciones: los facilitadores (cuadro 1, columna 2c). A la luz de los casos, esta figura es relevante para que el proceso de innovación pueda llevarse a cabo y, como veremos, se vuelve más importante cuando el emprendedor (véase una discusión acerca del concepto de “emprendedor” en capítulo 2) no existe. En la mayoría de los casos estudiados (CABA, La Plata, el Valle de Uco y Rafaela) está presente la figura del facilitador, en tanto observamos que un emprendedor puede evitar su presencia (como en Morón, que existe emprendedor, pero no facilitador).

Definimos al *facilitador* como aquel agente que interviene viabilizando o agilizando el proceso de innovación. Se trata de individuos que, si bien no necesariamente poseen todas las características de un emprendedor definidas por la literatura, tienen muchas de ellas y “aceitan el proceso de innovación” a través de distintos mecanismos: abren espacios de mediación (entre Estado y sociedad, entre actores con visiones o intereses distintos o provenientes de distintos ámbitos); proveen soporte técnico (operando como

*supportive partners*) y brindan información y diversas capacidades a los actores, requeridas para que el proceso de innovación se lleve a cabo; promueven acciones para impulsar que determinada política se implemente, etc. Estos facilitadores pueden ser miembros del Estado o de la sociedad civil. En este último caso suelen identificarse organizaciones facilitadoras, pero detrás de ellas existe una persona, o unas pocas, identificables, con nombre y apellido, que posibilitan el proceso.

En diversos municipios estudiados nos encontramos frente a distintas organizaciones o ámbitos del sector público que han operado como mediadores entre distintos actores (UNLP y Nueva Mente en La Plata; o el Instituto para el Desarrollo Sustentable de Rafaela, por ejemplo) y generado espacios para el intercambio de distintos puntos de vista, así como la emergencia de nuevas soluciones a los problemas. Generalmente, estas mediaciones han sido lideradas por alguna persona individual: el facilitador.

El entorno innovador es otra variable explicativa de los procesos de innovación, según lo abordado en el marco teórico (cuadro 1, columna 2.d.). También lo son las coaliciones (cuadro 1, columna 2.e.). En lo que se refiere a estas últimas, surge como novedoso a partir del análisis comparativo de los casos que existen dos tipos de coaliciones sociedad-Estado, con características distintas. Mientras que aquellas que se dan entre miembros del gobierno –o del oficialismo– y la sociedad promueven la innovación a través de acuerdos que lubrican los procesos de transformación (cuadro 1, columna 2.e.i.), las coaliciones sociedad-Estado en las cuales los miembros del Estado que intervienen pertenecen a la oposición (frecuentemente, legisladores o concejales) suelen darse cuando los procesos de movilización están atascados y vienen a reforzar los reclamos, ya que la innovación tiende a avanzar por esa vía (cuadro 1, columna 2.e.ii.).

Finalmente, proponemos una nueva variable para explicar los procesos de innovación que también surge de examinar y comparar los casos: la negociación (cuadro 1,

columna 2.f.). Planteamos que las negociaciones ocurren y son necesarias para la innovación en aquellos casos en los que existe un problema que no es resuelto vía coaliciones sociedad-Estado o emprendedores y deriva en conflicto.

**Cuadro 1. Variables explicativas de la innovación por caso de estudio**

Caso	Áreas de innovación (1)	Variables explicativas (2)								
		Emprendedores (a)	Movilización (b)	Facilitadores (c)	Entorno innovador (d)		Coaliciones (e)		Negociación (f)	
					Institucional (i)	Social (ii)	Estado-sociedad			
							c/oficialismo (i)	c/oposición (ii)		c/oficialismo
CABA	Inclusión de recuperadores		X	X	X	X		X	X	
	Políticas de recuperación de materiales		X	X	X	X		X	X	
La Plata	Reducción del relleno, recuperación de materiales e inclusión inicial de recuperadores	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Basurales	X	X	X			X	X	X	
	Inclusión masiva de recuperadores		X	X		X			X	
Morón	Políticas de recuperación de materiales e inclusión social	X			X	X	X			
Rafaela	Construcción de relleno y políticas de recuperación de materiales	X	X	X	X	X	x			
	Inclusión de recuperadores	X	X	X	X	X	X			
Valle de Uco	Relleno	X		X	X	X	X			
	Prácticas incipientes de recuperación de materiales	X		X	X	X	X			

Fuente: elaboración propia sobre la base de lo producido en el texto.

### 1.2.1. Los caminos del emprendedurismo y las movilizaciones para la innovación

Examinando el cuadro 1 podemos identificar procesos de emprendedurismo (Morón y el Valle de Uco) en los que la movilización está ausente. También observamos procesos en los que predomina la movilización sobre otro tipo de explicaciones (CABA en materia ambiental y social y La Plata en cuanto a las demandas por el cierre de los basurales y el relleno, y los reclamos por la inclusión masiva de recuperadores). En este sentido, corroboramos que al menos una de las dos variables –el accionar de un emprendedor o la movilización– debe darse para que la innovación tenga lugar, pero que ambas cuestiones pueden combinarse.

Además, la variabilidad observada en los casos nos lleva a concluir que el área o ámbito de la política de los residuos –el *issue* específico– (cuadro 1, columna 1) no incide en cuál de estas dos variables explicativas (emprendedurismo o movilización) está presente en el proceso de innovación.

Por otra parte, advertimos que, en la mayoría de los casos, los emprendedores son parte del Estado, mientras que el de Morón es un caso poco habitual en los análisis teóricos, en el que el emprendedurismo parte desde la sociedad civil.

Ahora bien, profundizando un poco más, todos los casos dan cuenta de una clara necesidad de conexión entre el Estado y la sociedad para iniciar un proceso innovador. En este sentido, encontramos tres vías posibles para lograr ese vínculo. Si bien estas vías no son excluyentes entre sí –es decir, pueden darse a la vez–, entendemos que alguna de ellas debe darse necesariamente para que un proceso de innovación ocurra. En primer lugar, vimos que la innovación bien puede surgir sin un conflicto, a través del emprendedurismo acompañado de un entorno institucional que habilite los mecanismos y espacios institucionales necesarios para que esto fluya. Frecuentemente, la interacción

entre Estado y sociedad ocurre mediante la conformación de coaliciones (sociedad-Estado) promotoras. La segunda y la tercera vía para la innovación se dan a través de la movilización. Pero una novedad que observamos al analizar los casos es que, ante la movilización, la conexión entre el Estado y la sociedad puede generarse a través de dos formas: la conformación de coaliciones sociedad-Estado, o bien mediante procesos conflictivos de negociación entre el Estado y la sociedad. En el apartado que sigue analizaremos la primera de estas vías, y en los subsiguientes, las otras dos.

### *1.2.2. Conectar Estado y sociedad: entre los emprendedores, los facilitadores y las coaliciones*

Los lazos entre el Estado y la sociedad para dar respuesta desde los municipios a problemas que afectan a esta última se dan en algunos casos, como dijimos, a través de emprendedores (cuadro 1, columna 2.a.) que encauzan el proceso (casos de Federovisky en La Plata, Perotti y Peirone en Rafaela, Firpo y Difonso en el Valle de Uco o Ghi, Sabbatella y Virginia Pimentel en Morón), frecuentemente, acompañados de otros actores que los apoyan. Pero también pueden darse a través de facilitadores de la innovación.

Estos facilitadores son relevantes para los procesos de innovación y más importantes aún cuando la figura del emprendedor no está presente. Este último es el caso de las innovaciones que se dieron en CABA o el de aquellas en el ámbito de la inclusión masiva de recuperadores ocurridas en La Plata (cuadro 1, columnas 2.a. y 2.c.), en donde no pudimos observar la presencia de emprendedores, pero hubo facilitadores que mostraron ciertas características propias de los emprendedores (aunque no otras) y nuclearon Estado con sociedad (como veremos en el apartado que sigue) aceitando el proceso de innovación. Sin embargo, cuando existe un emprendedor, un facilitador puede acompañar –sin ser este indispensable– y hacer más fluidos los procesos de innovación. Por ejemplo, miembros

de la Universidad Nacional de La Plata actuaron como facilitadores en el caso de La Plata, en la búsqueda de construir una planta de tratamiento de residuos para resolver las demandas por el cierre del relleno, acompañando la figura de emprendedor de Federovisky (presidente de la Agencia Ambiental). Algo similar ocurrió con miembros del IDSR en Rafaela acompañando a los intendentes, por ejemplo. Vemos que en ciertos casos la figura del facilitador, además, se parece bastante a la del emprendedor, tanto que resulta dificultoso distinguirlos.

### 1.2.3. Estudiar las movilizaciones

En términos de movilizaciones, distintos actores demandan respuesta a diferentes problemas. Quienes se movilizan suelen proponer soluciones, pero también reclaman por la falta de implementación de las soluciones acordadas. Además, las posibles soluciones que surjan desde abajo deben ser recibidas, comprendidas y aceptadas por el Estado para que se conviertan en innovación.

Cuando existen procesos de innovación explicados por las movilizaciones sociales, la existencia de coaliciones sociedad-Estado tiende a generar una vía para que una solución posible al problema se ponga en marcha, canalice los reclamos y atenúe las movilizaciones. El caso de las movilizaciones de los recuperadores en Rafaela (cuadro 1, columna 2.b.), por ejemplo, fue rápidamente tomado por el municipio e internalizado a través de sus canales institucionales (entorno innovador) y mediante una coalición sociedad-Estado en la que el mediador fue el emprendedor. Lo mismo ocurrió en La Plata ante las movilizaciones por el cierre de los rellenos, cuando Federovisky, en los términos de la literatura, actuó como un emprendedor que generó una política innovadora a través de una coalición sociedad-Estado que atenuó el conflicto. Otro es el caso de los representantes de algunas ONG de CABA (como



Poder Ciudadano y Fundación Ciudad), que mantuvieron un rol colaborativo con el gobierno local en las discusiones en torno a la Ley Basura Cero.

Pero en el otro extremo, por ejemplo, en el caso de CABA cuando operaron las demandas sociales de los recuperadores y existió una movilización permanentemente conflictiva, la vía a través de la cual se encontró una solución innovadora fue la negociación entre miembros del Estado y de la sociedad. A la vez, el caso nos cuenta acerca de una negociación permanente, a través de la cual la innovación pudo sostenerse. También las organizaciones ambientalistas de CABA, que promovieron la Ley Basura Cero y han sostenido el tema en agenda, han mantenido una relación distante respecto del gobierno, en una permanente negociación. Algo similar se dio en La Plata, a través del proceso de innovación en cuanto a ciertos logros de inclusión masiva de recuperadores de residuos iniciado en 2014, cuando las negociaciones entre miembros del Estado y las organizaciones sociales han sido continuas. Observamos que en todos estos casos se renegocian derechos y el lugar que ocupan los actores a través de muestras y disputas recurrentes de poder. Pero, además, advertimos que, en este punto, es relevante la existencia de (al menos) un miembro con poder en el Estado dispuesto a negociar. El negociador permite el diálogo y abre el espacio para posibles soluciones al conflicto. Así, las innovaciones aparecen y se van dando como resultado de las negociaciones. En el caso de CABA y las movilizaciones por la inclusión de los recuperadores, por ejemplo, el negociador del Estado fue Santilli. Mientras su figura no apareció, el proceso de innovación se estancaba en un conflicto permanente y sin solución.

Por fuera de las categorías abordadas, además, en nuestro enfoque teórico detectamos también que cuando los conflictos son relativamente pequeños –en términos de los recursos y la complejidad que implica resolverlos (como los casos de las demandas de los recuperadores en Rafaela o de los vecinos por los basurales en La Plata)–, las

movilizaciones, cuando existen, suelen ser pequeñas. En cambio, cuando el conflicto adquiere mayores dimensiones o complejidad (como los de las demandas por el cierre del relleno en La Plata o de los recuperadores en CABA), los reclamos tienden a ser mayores.

Por otra parte, hemos visto movilizaciones vinculadas a distintas problemáticas (ambientales o sociales) que se generan con distintos objetivos en un mismo territorio, pero que cuando encuentran un punto de encuentro para demandar (por ejemplo, las demandas ambientales y sociales en CABA que lograron converger en un reclamo común, el de GIRSU con inclusión social), potencian las posibilidades de innovación en tanto se suman distintos actores que, aunque con motivaciones no concordantes, operan en forma de coalición (sociedad-sociedad) en la lucha por priorizar el tema en la agenda gubernamental.

#### *1.2.4. Sobre las coaliciones sociedad-Estado*

Otra cuestión que se suma a nuestros hallazgos es que, como lo anticipamos, las coaliciones sociedad-Estado que acercan los problemas a una solución se dan algunas veces a través de miembros del oficialismo (funcionarios del municipio o del ámbito legislativo) y otras, mediante miembros de la oposición (usualmente, legisladores o concejales).

Así, existen coaliciones Estado/oficialista-sociedad (a las que se llega por la vía del emprendedurismo o de la movilización), en las que se generan vínculos de colaboración para dar solución a un problema. Por ejemplo, aquellos que se dieron entre los miembros de las cooperativas y el municipio, en el caso de La Plata o el de Morón.

Pero muchas veces los procesos de movilización suelen estar atravesados por coaliciones sociedad-Estado en las que los integrantes del Estado son miembros de la oposición. Este es el caso, por ejemplo, de las movilizaciones por el cierre de los basurales a cielo abierto en La Plata: en el inicio del proceso, quienes reclamaban en la sociedad

civil generaron una coalición con concejales de la oposición que potenció sus reclamos y dio mayor peso a una negociación que se inició con el gobierno. Luego, con el cambio de gestión, esa negociación se transformó en una coalición Estado/oficialista-sociedad que fue dando solución al problema a través de la figura de un emprendedor. Pero la solución, sin embargo, podría haberse dado mediante la negociación.

Advertimos, a través de los casos, que las coaliciones pueden adoptar distintos formatos. Incluso dentro de un mismo municipio, vemos coaliciones de distintos tamaños, asociadas a diferentes dimensiones del problema. También existen coaliciones intramunicipales (son recurrentes los ejemplos de coaliciones entre jurisdicciones que se ocupan del manejo de los residuos y aquellas del ámbito de la educación, por ejemplo), coaliciones sociedad-Estado, coaliciones sociedad-sociedad y algunas entre el Estado y entidades del exterior.

Por otra parte, vemos que frente a las coaliciones promotoras se aprecian coaliciones que resisten el cambio (en La Plata y CABA, por ejemplo), si bien no en todos los casos puede observárselas (como ocurre en Rafaela y el Valle de Uco). Cuando las coaliciones que resisten el cambio están presentes, operan debilitando o retrasando los procesos de innovación. Si estas son del tipo sociedad-Estado, son más fuertes y pueden afrontar con mayor firmeza los procesos de cambio. A su vez, hallamos que, si bien estas coaliciones se aferran al *statu quo*, cuando la fuerza de las movilizaciones las interpela de manera significativa suelen generar nuevas alianzas o reconvertirse para dar cierta respuesta a los reclamos y mantener espacios en la gestión de los residuos y su lugar de poder (es el caso de la coalición entre la CEAMSE y las empresas recolectoras en La Plata o en CABA, por ejemplo). Entonces, tal reconversión (como las plantas MBT o las nuevas tecnologías de valorización energética instaladas en los rellenos sanitarios de la CEAMSE) puede dar lugar a una innovación, si bien permite mantener

en escena a los viejos actores. Pero las reconversiones de los viejos actores, además, han desmovilizado a algunos actores demandantes, lo que pudo haber frenado un avance profundo del modelo GIRSU.

Otra característica que hemos advertido en las coaliciones es que estas cambian con el tiempo. Las alianzas no han sido estáticas ni han estado compuestas por los mismos actores en distintos momentos (casos La Plata y Morón, por ejemplo). Incluso, existen actores que han pasado de una que promueve una innovación a otra que se aferra al *statu quo*. A la vez, una coalición sociedad-sociedad puede derivar en algún momento en una coalición sociedad-Estado, lo que facilita el camino a la innovación.

#### 1.2.5. Cuestiones acerca del entorno innovador

Hemos corroborado que un entorno favorable también facilita la innovación (cuadro 1, columna 2.d.). Existen características propias del entorno institucional previo (por ejemplo, instancias de presupuesto participativo, mecanismos de *accountability* o las audiencias públicas en Morón; ciertas estrategias de desarrollo local en Rafaela; mesas de diálogo en La Plata y CABA; la normativa para la puesta en funcionamiento del COINCE en el Valle de Uco; etc.) que dan mayores posibilidades de avanzar a estos procesos (cuadro 1, columna 2.d.i.).

Ahora bien, el estudio de los casos nos permitió explicar que en la innovación no solo es relevante el entorno institucional, sino también algunas características del entorno social (cuadro 1, columna 2.d.ii.). Por ejemplo, un entorno caracterizado por una sociedad que se moviliza por cuestiones ambientales que exceden la temática particular de los residuos (como es el caso del Valle de Uco en sus luchas por el agua, que generaron una identidad común vinculada a cierta conciencia y empatía por lo ambiental, o el de la preexistencia de la organización Amigos de la Vida en Rafaela, que a través de un proceso judicial sentó un

precedente importante que marcó la capacidad de incidencia en la política de la sociedad civil) genera un contexto propicio para la innovación en este campo. La preexistencia de una trama de organizaciones de la sociedad civil con capacidades e intereses en materias ambiental o social (como en La Plata, Morón y el Valle de Uco) es otro ejemplo de cómo el entorno social facilita la innovación al abrir camino a los reclamos sobre ciertos problemas. Las formas de trabajo cooperativo arraigadas en el territorio también han funcionado como un factor propicio para la innovación (Rafaela), así como distintas cuestiones vinculadas a la identidad cultural.

Con relación a cómo el entorno puede intervenir en el proceso de innovación a lo largo del tiempo, vemos dos cuestiones. Observamos que, así como el entorno innovador puede facilitar la emergencia de una innovación, otros cambios vienen a fortalecer su sostenibilidad (por ejemplo, en el caso de CABA con Buenos Aires Ciudad Verde o en el de Rafaela con el IDSR). Por lo contrario, algunas veces, si bien el entorno puede habilitar el inicio de un proceso innovador, no cuenta con los canales para propiciar que esta se profundice o, incluso, que pueda sostenerse (algo que se vuelve claro en el caso de Morón).

## 2. Reflexiones finales

A través del estudio de la literatura teórica sobre el tema y del análisis comparativo de casos, concluimos que, para que ocurra un proceso de innovación social, existen dos condiciones necesarias. La primera es la disponibilidad de recursos financieros para iniciar y sostener la innovación, es decir, para solventar los gastos de inversión y operativos que esta requiere. Estos recursos pueden provenir del ámbito de los municipios, a través de financiación externa (provincial, regional, nacional o internacional) o bien de

acuerdos público-privados. Pero tal condición necesaria no es suficiente. Además, debe cumplirse otra: la existencia de un impulso a través de emprendedores o de movilizaciones. Algunas de estas dos condiciones debe darse, o bien ambas, para que la innovación sea posible.

Sin embargo, si bien estas dos variables (recursos disponibles e impulso vía emprendedor o movilización) son necesarias, tampoco en este caso son suficientes. También existen otras variables, algunas de las cuales, bajo ciertas condiciones, podrían volverse necesarias para la innovación. Estas son un entorno innovador institucional, un entorno innovador social, coaliciones promotoras, un negociador y la existencia de un facilitador.

El entorno innovador institucional resulta importante, en tanto brinda canales para acercar la demanda social al Estado a través de cualquier tipo de proceso (sea vía emprendedurismo, o vía movilización). Asimismo, un entorno social puede promover la innovación abriendo paso a una movilización o bien generando condiciones propicias en la sociedad para que un emprendedor o una coalición sociedad-Estado puedan avanzar más fácilmente en su tarea. El entorno innovador hace viable la innovación, y resulta importante que también lo haga con su sostenibilidad.

Por su parte, las coaliciones promotoras también intervienen en la explicación de distintos procesos de innovación. Una coalición sociedad-sociedad, o bien una coalición sociedad-Estado con miembros de la oposición, pueden promover la innovación fortaleciendo las demandas cuando el proceso se da mediante la movilización. Una coalición sociedad-Estado/oficialista puede generar mecanismos de cooperación cuando la innovación se da a través de un emprendedor o bien cuando se da a través de una movilización que deriva en un proceso no conflictivo, cooperativo. Pero cuando el conflicto permanece, emerge la necesidad de un negociador para que la innovación prospere. En los casos analizados, vemos que ante la ausencia de un

emprendedor y de coaliciones sociedad-Estado promotoras, el negociador resulta condición necesaria para la innovación.

Finalmente, el facilitador colabora en los procesos de innovación a través de instancias de mediación y apoyo técnico, entre otras. Este rol puede ser cubierto por un emprendedor, o bien el facilitador puede complementar al emprendedor. Sin embargo, cuando no existe un emprendedor, la figura del facilitador suele volverse más importante y probablemente necesaria. Vemos que en todos los casos en donde hubo innovación existe la figura de un emprendedor y/o de un facilitador.

Con todo esto, cuando existe un conflicto entre las partes, el negociador podría actuar como intermediario entre el Estado y la sociedad. Las coaliciones en favor del cambio también propician la innovación al potenciar las movilizaciones o acercar al Estado y la sociedad. En este sentido, el facilitador puede promover una coalición –o el diálogo– cuando el proceso es conflictivo.

Es decir, la innovación social a través de políticas públicas puede darse mediante distintas vías (no excluyentes) que requieren de la conexión entre el Estado y la sociedad: a través de un emprendedor que responda a un problema social o, en segundo lugar, atravesadas por un proceso de movilización que dé lugar a la conformación de coaliciones sociedad-Estado o, en su defecto, a negociaciones sociedad-Estado. Ambas instancias requieren de figuras que estén dispuestas y sirvan de nexo para que la sociedad comience a generar acuerdos con el Estado, entrando en coalición (a través de un emprendedor o facilitador) o bien negociando con él (a través de negociadores, con posible asistencia de facilitadores).

Sumado a esto, además, sabemos que existen distintos puntos de partida para la innovación. El tipo de innovación de que se trate estará condicionado por ello, y esta será calificada de más o menos exitosa en función de ello.

Por otra parte, los avances en materia de GIRSU no se dan en breves períodos. La propia trayectoria de los casos hace que en distintos momentos nos encontremos ante puntos de partida diferentes en un mismo municipio. Además, considerando los procesos históricos ocurridos en cada municipio, lo que se considera innovación depende del proceso que este atraviese en un momento dado. Mientras que en grandes centros urbanos de la Región Metropolitana de Buenos Aires encontrar alternativas al relleno parece ser un avance en materia de GIRSU, en pequeños municipios rurales, donde operan u operaron hasta hace poco tiempo basurales a cielo abierto, tener un relleno parece ser sinónimo de progreso.

En este sentido, frecuentemente, la dimensión que pasa a tener prioridad en materia de innovación en cada municipio cambia o se refuerza en distintos momentos o con las distintas gestiones de gobierno.

Algunos procesos son más lineales y otros, más erráticos, con marchas y contramarchas.

Vimos también que no existe un único camino posible para innovar, sino que las alternativas son diversas, y en los municipios de menor escala el emprendedurismo parece cobrar mayor peso.

El tamaño y la complejidad del problema, por otra parte, se vincula de manera directa tanto con la envergadura de las movilizaciones para que el problema sea resuelto como con el tamaño requerido de las coaliciones. A la vez, a mayores dimensiones del conflicto parece tener más peso la necesidad de una intervención de facilitadores que propicien espacios de diálogo y/o negociación entre actores y para generar ideas creativas que permitan repensar las políticas.

Por otra parte, la correspondencia del signo político entre distintos niveles jurisdiccionales resulta relevante para los apoyos técnicos y financieros. Además, identificamos casos en los que la innovación se ha convertido en política de Estado, y logró una continuidad que excede los



cambios en la pertenencia partidaria del gobierno. En otros casos, los cambios de gobierno han afectado la sostenibilidad de la innovación. La existencia de una sostenibilidad que logre soslayar las diferencias partidarias (temporales o interjurisdiccionales) parece estar asociada a una prioridad social que logra instalarse en la agenda, y creemos que es un tema que también debería estudiarse en mayor profundidad.

A su vez, concluimos que, frecuentemente, una innovación GIRSU en una dimensión facilita la innovación en la otra (por ejemplo, la implementación de programas de separación en origen y recolección diferenciada suelen facilitar la inclusión social de recuperadores). En este sentido, parecen existir canales de retroalimentación virtuosos entre distintas innovaciones GIRSU. Asimismo, la innovación en algunos municipios parece operar como modelo para la innovación en otros.

Ahora bien, ahondando en las diferencias entre los casos, podemos encontrar algunos rasgos característicos de municipios con ciertas especificidades. Existen diferencias entre municipios rurales y urbanos (Valle de Uco vs. el resto). Si bien estas cuestiones merecen ser profundizadas en nuevos estudios, por ejemplo, la composición de los residuos suele ser distinta entre municipios rurales y urbanos, por lo que las políticas e innovaciones para abordar la gestión de los residuos deben ser distintas. A su vez, las grandes distancias a recorrer entre generadores de residuos en zonas rurales suelen incrementar los costos per cápita de su manejo. En relación con esto, no se han encontrado, al menos en los casos estudiados, soluciones que faciliten la recuperación de materiales secos. Este tema debería estudiarse en mayor detalle, incluido un debate, que aún es muy incipiente, acerca de la conveniencia de privilegiar la existencia de consorcios regionales, que, si bien generan economías de escala, amplifican las distancias y los costos económicos y ambientales en términos de transporte, o bien propender a proyectos locales en materia de residuos.

También advertimos que los problemas ambientales vinculados a los residuos parecen ser menos percibidos en áreas rurales debido a las grandes distancias, lo cual genera menores instancias de reclamos organizados. Observamos que cuanto mayor visibilidad tienen los resultados de una innovación exitosa, mayor propensión hay a que estas se mantengan en el tiempo y se profundicen, en tanto otras urgencias y prioridades en la agenda compiten frecuentemente con ellas y pueden obstaculizarlas.

Para cerrar, un interrogante que aparece como relevante es: ¿algunas innovaciones facilitan el proceso GIRSU más que otras? Por otra parte, nos preguntamos también si algunos procesos de innovación podrían soslayar una alta necesidad de recursos presupuestarios para innovar. En ciertos casos, repensar los procesos de gestión podría permitir saltar ciertas restricciones presupuestarias, en tanto las vías para la innovación son múltiples. Incluso redefinir las políticas cuando existen restricciones presupuestarias podría permitir mejoras en la gestión. Finalmente, ¿en qué casos el facilitador y ciertas condiciones del entorno institucional y social se vuelven condición necesaria para la innovación? Cabe seguir investigando estas cuestiones en futuros estudios.