

ESTUDIOS SOCIOTERRITORIALES

Revista de Geografía

ISSN 1853-4392 [en línea]



revistaest@fch.unicen.edu.ar



(0249) 4385771 Int. 5107

Centro de Investigaciones Geográficas (CIG)
Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales (IGEHCS)
Facultad de Ciencias Humanas (FCH)
UNCPBA/CONICET

RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS Y NUEVAS POLÍTICAS EN EL TERRITORIO METROPOLITANO DE BUENOS AIRES: 2002-2015

SOLID URBAN WASTE AND NEW POLICIES IN THE METROPOLITAN TERRITORY OF BUENOS AIRES: 2002-2015

*Mariana SAIDÓN
España VERRASTRO*

Nº 22 julio-diciembre 2017, p. 65-83
Disponible en: <http://revistaest.wix.com/revistaestcig>



Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía disponible en <http://revistaest.wix.com/revistaestcig>
se distribuye bajo una **Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional**

Residuos Sólidos Urbanos y nuevas políticas en el territorio metropolitano de Buenos Aires: 2002-2015

Solid Urban Waste and new policies in the metropolitan territory of Buenos Aires: 2002-2015

Mariana Saidón* y España Verrastró**

Recibido: 12 de septiembre 2016

Aprobado: 15 de septiembre 2017

Resumen

Este estudio examina un proceso de cambio institucional en la gestión de los Residuos Sólidos Urbanos en el territorio de la Región Metropolitana de Buenos Aires, entre 2002 y 2015. La agenda pública se ha ido orientando incipientemente hacia la recuperación de materiales y el manejo integral de los residuos, a partir de *coyunturas críticas*, lo cual requirió de un lento proceso de aprendizaje y reacomodamiento de los actores involucrados. Si bien a las nuevas instituciones se opone una gran resistencia de viejas alianzas que obstaculizan un cambio radical inmediato, la emergencia de múltiples actores en la escena —que promueven un cambio de modelo y cuentan con herramientas jurídicas—, genera una apertura del campo de negociación en la que los viejos actores se ven obligados a generar acuerdos, a incorporar nuevas estrategias y a reconfigurar sus modelos de negocios.

Palabras clave:

Región Metropolitana de Buenos Aires
Residuos
Políticas Públicas
Instituciones

Abstract

This article examines a process of institutional change in the municipal solid waste management in the territory of the Metropolitan Region of Buenos Aires, between 2002 and 2015. The public agenda has been incipiently moving to wards the recovery of materials and the integral waste management, through *critical junctures*, which required a slow learning process and re arrangement of the involved actors. While the new institutions face a high resistance of old alliances who hinder to an immediate radical change, the emergence of multiple actors on the scene —which promote a change of model and have legal tools—, generates an opening of the field of negotiation where the old actors are forced to generate agreements, to incorporate new strategies and to reconfigure their business models.

Key words:

Metropolitan Region of Buenos Aires
Waste
Public Politics
Institutions

* Doctora en Economía. Investigadora CONICET. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Sánchez de Bustamante 27, 2° piso (C.P. C1173AAA), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, msaidon@yahoo.com

** Licenciada en Sociología. Doctoranda en Ciencia Política. Grupo Ambiente y Política (GAP) y Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT). Universidad Nacional de San Martín. Peatonal Belgrano 3563 (C.P. 1650), San Martín, Buenos Aires, Argentina, verrastró2@gmail.com

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha generado en la Argentina una creciente politización de la cuestión ambiental considerada como asunto público (Merlinsky, 2009).

La gestión actual de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU), también denominados domiciliarios, genera una de las problemáticas ambientales más relevantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), así como consecuencias complejas de resolver en el plano político, y en lo que hace a las cuentas públicas (Gutiérrez, 2015).

El problema de los RSU fue examinado en diversas investigaciones, muchas de ellas abocadas al análisis de la emergencia del “fenómeno cartonero” (Prignano, 1998; Schamber y Suárez, 2002, entre otros) y otras a conflictos ligados a la degradación ambiental (Merlinsky, 2007; Shammah, 2009). Estos trabajos han contribuido a comprender una problemática en la que actores con nuevas características y mayor significatividad logran elevar sus reclamos a los ámbitos de decisión gubernamentales e interfieren en el proceso de transformación de las instituciones vinculadas a los RSU. Por su parte, otros autores (Gamallo y Pérez, 1994; Pérez, 2001; entre otros), han centrado su atención en la particularidad metropolitana en la que se inscribe la gestión de los RSU, destacando la complejidad intergubernamental existente en este territorio, lo cual condiciona la implementación de las políticas y da cuenta de un marco institucional en el que se superponen competencias, se disputan recursos, se tejen alianzas y ocurren disrupciones.

Si bien el problema de las reformas institucionales en el área de servicios públicos ha sido ampliamente abordado (Kaufman, 1999; Alonso, 2007 entre otros) al momento, no se han detectado trabajos significativos que estudien el tema de los residuos desde esta perspectiva en el territorio de la RMBA. Un análisis de este tipo, como el que proponemos aquí, aporta a los estudios sobre reformas en políticas públicas, y genera herramientas analíticas para la gestión, en el ámbito del manejo de los RSU.

Este trabajo tiene como objetivo realizar un análisis sobre el rol y la dinámica de distintos actores en un proceso de reforma institucional, en el ámbito de la gestión de RSU en la RMBA, en el período 2002-2015.

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Para analizar las efectivas posibilidades de transformación, puede recurrirse a las teorías sobre reformas en políticas públicas. Siguiendo a Mahoney y Thelen (2010), el concepto de “institución” alude a la cristalización de ciertas relaciones de fuerza que regulan la interacción social en un ámbito y momento determinado. Consideramos una noción de análisis institucional “ampliada”, que contempla como elementos no solo las leyes, sino también los programas de políticas públicas y los acuerdos políticos formales e informales, una variedad de estructuras que se va gestando en la interacción social y que, luego de establecidas, constriñen las nuevas posibilidades de interacción de los actores involucrados.

Al respecto, la perspectiva del “cambio institucional” desarrollada por Mahoney y Thelen (2010) propone integrar los aportes de las teorías del *rational-choice* y el neoinstitucionalismo sociológico a los estudios del neoinstitucionalismo histórico. Este abordaje considera que los cambios importantes frecuentemente toman lugar de manera incremental, de manera estratificada. A través de ajustes aparentemente pequeños, estos cambios pueden ir acumulándose y traducirse en significativas transformaciones institucionales. Sin embargo, en este proceso, si bien se produce la introducción de nuevas reglas, no se logra transformar el sistema vigente en el corto plazo y el sentido del cambio no puede asumirse como definitivo desde el momento en el que las reformas comienzan a tener lugar. Asimismo, inferimos que si bien las instituciones representan compromisos relativamente duraderos y, en ese sentido propician patrones de continuidad, las mismas se asientan sobre una base de coaliciones en permanente movimiento entre actores en tensión (un factor generador de dinamismo). Además, quienes se benefician con

los acuerdos existentes pueden tener una preferencia por garantizar la continuidad, pero para garantizarla requieren frecuentemente de la movilización de apoyo político y esfuerzos activos.

Por otra parte, existe otro posible factor de dinamismo en las instituciones, que contribuye a los procesos de cambio: la irrupción de *coyunturas críticas*, es decir, de acontecimientos externos (políticos, sociales, económicos y/o ambientales) a lo previsto por la política pública, a partir de los cuales se incorporan nuevas demandas y actores que pujan por una transformación en las políticas. Sin embargo, si bien estas coyunturas son momentos de apertura, no serían, según esta perspectiva, suficientes para explicar el efectivo cambio institucional. Este fenómeno requiere de un lento proceso de acomodamiento y redistribución de poder entre los actores involucrados (Falleti, 2010). El hecho de que la reforma no se produzca en el tiempo de la emergencia de la *coyuntura crítica*, podría tener como resultado cierta transformación en el sentido impulsado en un primer momento. Así, el proceso de reforma no puede ser entendido exclusivamente como el resultado de una *coyuntura crítica* o como el devenir de la dinámica propia de las instituciones, sino como un proceso múltiple y gradual, a través del cual los actores periféricos del sistema se ven habilitados para introducir cambios incrementales que se precipitan, presionando al resto de los actores ante la emergencia del conflicto.

A su vez, ninguna sociedad logra resolver toda la lista de necesidades y demandas de sus integrantes: solo algunas son problematizadas a partir de la iniciativa de (grupos de) actores que, estratégicamente situados, logran promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes y traducirlos como asuntos urgentes (Oszlak, 1976). Las agendas políticas se van conformando en función de conflictos que llegan a instalarse en la escena pública a partir del involucramiento de actores relevantes. Por otra parte, en muy pocas ocasiones se logra una solución definitiva a las problemáticas instaladas. Las agendas resuelven la tensión planteada

abarcando algunas dimensiones del problema, y relegando o invisibilizando otras; dando solución a algunos de los problemas abordados y quedando pendientes otros (Merlinsky, 2009).

Sobre esta base proponemos la siguiente hipótesis de trabajo: la irrupción de *coyunturas críticas* ha permitido incorporar en la RMBA nuevas demandas que pujan en favor de un cambio institucional orientado al modelo de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) con inclusión social de los recuperadores urbanos. El cambio ocurrido ha sido de tipo estratificado, en tanto la introducción de nuevas reglas no ha logrado transformar el sistema vigente en el corto plazo. Se trata de un proceso gradual, con cambios incrementales, mediante los cuales nuevos actores relevantes en el escenario de los RSU presionan a quienes se benefician con el modelo vigente de enterramiento masivo.

ABORDAJE METODOLÓGICO

Para desarrollar este estudio recurrimos a un análisis de tipo cualitativo, considerando el abordaje que se propone desde el modo de investigación interpretativo, examinando la perspectiva de cada actor, y asumiendo que su universo difiere de aquel en el que se ubica el analista (Guber, 1991). A la vez, al adentrarnos en la investigación de la dinámica que influye sobre las agendas políticas de la gestión de los residuos, prestamos especial atención al contexto histórico en el que se produce la interacción de los actores en disputa (Sabatier, 2010).

Las dimensiones consideradas para la búsqueda de información y para el trabajo analítico posterior fueron las siguientes: (1) los actores mencionados como relevantes por otros actores y el contexto en que se ubican; (2) los problemas relevantes enunciados; (3) las percepciones acerca de los objetivos de las políticas públicas y sobre las acciones gubernamentales; y (4) el rol de cada actor en la implementación de cada modelo de gestión de RSU y en el proceso de reforma.

Para efectuar un análisis con estas características realizamos quince entrevistas con actores relevantes involucrados en la dinámica de la

gestión de los RSU: funcionarios públicos, representantes de organizaciones sociales y empresas, e informantes clave del ámbito académico. Asimismo, como fuentes de información primaria también tomamos notas de campo, a partir de observaciones realizadas sobre los actores en sus ámbitos de interacción (en la propia gestión de los residuos y en encuentros académicos). Como fuentes de información secundaria recurrimos al estudio de sitios webs, artículos periodísticos, publicaciones académicas, propagandas, informes sobre debates legislativos y documentos sobre políticas de manejo de RSU, entre otros.

Realizamos el relevamiento de información considerando nuevas fuentes de información y/o actores señalados por las fuentes ya relevadas y examinadas. A su vez, determinamos como límite un punto de saturación, en donde la búsqueda de una nueva fuente y/o tipo de actor se dejaba de instrumentar cuando éstos ya no ofrecían información adicional relevante, en función de los objetivos de este trabajo.

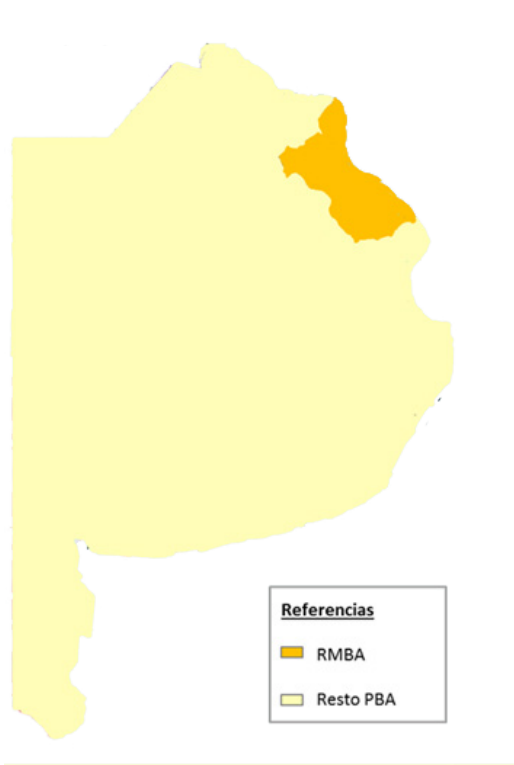
Para la implementación de las entrevistas diseñamos una guía con una estructura compuesta por preguntas abiertas, orientadas a obtener información vinculada a las categorías de análisis establecidas.

Definimos el recorte temporal del estudio, 2002-2015, considerando a Sabatier (2010), quien sostiene que para analizar los procesos de transformación en políticas públicas es preciso abarcar períodos de una década o más, lo cual abarcaría la duración mínima de la mayoría de los ciclos de grandes reformas, desde que surge un problema, hasta que se obtiene suficiente experiencia con la implementación para

realizar una evaluación razonable. Planteamos que en 2002 se inicia un ciclo de reformas institucionales en la RMBA, cuando se sanciona la Ley N° 992 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), también llamada “Ley de Cartoneros”. Nuestro análisis finalizó en diciembre de 2015, no solo porque en ese año concluyeron las gestiones de gobierno que atravesaron este proceso de transformación, sino también porque durante ese año fue aproximadamente cuando terminó de consolidarse una nueva estrategia de gestión de los residuos, basada en las Plantas de Tratamiento Mecánico Biológico como posible alternativa a la gestión de RSU.

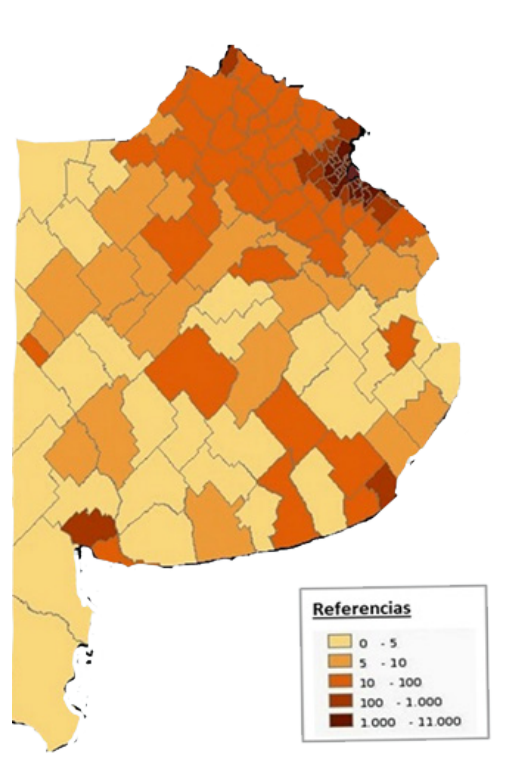
En cuanto al área geográfica seleccionada, adoptamos la definición de RMBA que refiere a aquellos municipios que han dispuesto sistemáticamente sus residuos en rellenos de la CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) durante un año o más, en el período de estudio (2002-2015), incluyendo CABA y municipios dentro de la provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Magdalena, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. En la Imagen 1.A. se muestra la ubicación de la RMBA dentro del área geográfica de la provincia de Buenos Aires; y en la Imagen 1.B. puede apreciarse la alta densidad poblacional relativa de la RMBA dentro de la provincia.

Imagen 1.A. Ubicación de la RMBA en la provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración personal a partir de datos de la CEAMSE, Buenos Aires, 2016

Imagen 1.B. Densidad de población de la RMBA en la provincia de Buenos Aires



Fuente: Datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. CENSO Nacional de Población y Vivienda, 2010

PROCESO DE RECONFIGURACIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL EN LA RMBA

Desde el ámbito de las políticas públicas se han ensayado numerosas respuestas técnicas para abordar la gestión de los RSU. Para ubicar temporalmente el dominio de cada técnica de procesamiento en la historia de la RMBA, Suárez (2011) describió cuatro períodos históricos (Tabla 1).

El primero abarca desde la etapa colonial hasta los primeros años de la independencia (siglo XVI hasta primeras décadas del siglo XIX), cuando las directivas oficiales se concentraron en alejar los residuos de la ciudad, o bien arrojarlos en sus espacios intersticiales, “huecos”, zanjas o áreas anegadizas. El tratamiento era básicamente estético con algún matiz que lo orientaba hacia la higiene y salud pública. El segundo período se desarrolló durante los años de grandes epidemias (1850-1900), instalando

basurales municipales alejados de los centros urbanos, en donde comenzaron a quemarse los residuos al aire libre y surge el “*cirujeo*” en manos de algunos pobladores de escasos recursos que se dedicaban a la recuperación de materiales reciclables. En el tercer período gana lugar la incineración (1900-1977), con la que se gestaba una importante contaminación atmosférica. Finalmente, un cuarto período (1977- a la fecha), se asocia al entierro controlado de residuos en “rellenos sanitarios”^[1]. Esta técnica fue instrumentada con la intención de habilitar nuevas áreas de suelo para usos urbanos, suprimir el *cirujeo*, aplicar un manejo regional de los residuos, y eliminar las emanaciones de la incineración. Se preveía un círculo virtuoso generando

[1] La técnica de *relleno sanitario* implica, entre otras cosas, la aislación del suelo con una capa arcillosa y una membrana plástica, así como la instalación de tuberías para la captación de gases y líquidos. Además, para que los residuos no queden en contacto directo con el aire, cada vez que se descargan, la superficie debe ser cubierta con una capa de tierra.

un “cinturón ecológico” que digeriría la basura, nutriendo plantas, generara oxígeno y proveyera de material para rellenar terrenos. Desde entonces, la gestión de los RSU fue estructurada en base a un arreglo institucional regional, siguiendo un acuerdo firmado en 1977 entre el gobierno provincial (Decreto-Ley N° 8782/77, N° 8981/78 y N° 9111/78) y la —entonces— Municipalidad de Buenos Aires (Ordenanza N°

33691/77). Esto dio origen, en ese mismo año, a la creación de la CEAMSE, organismo estatal, actualmente manejado por los gobiernos de CABA y de la provincia de Buenos Aires, que se encarga del tratamiento y la disposición final de los RSU de la RMBA en rellenos sanitarios. Este sistema domina actualmente y se orienta al enterramiento de casi la totalidad de los RSU de la región.

Tabla 1. Características de las distintas etapas en la gestión de RSU: desde la colonia, hasta la actualidad

| Etapas | Problemas relevantes | Objetivos de política | Características de la gestión pública |
|---------------------------------------|---|---|--|
| Período colonial-principios siglo XIX | Residuos acumulados en calles / Proliferación de insectos. | Tratamiento estético y de malos olores / Cierta orientación a la higiene y salud pública / Alejar RSU de la ciudad. | Vecinos arrojan RSU en pozos cercanos a domicilios y calles de la ciudad, en bordes, arroyos y parcelas abandonadas / Gobierno comienza a ordenar a vecinos, alejar residuos hacia zonas rurales / Peones comienzan a ocuparse de limpieza pública. |
| Mediados siglo XIX-Fines siglo XIX | Crecimiento poblacional / RSU generan suciedad en las calles, olores, focos de infección y entorpecen la circulación / Contaminación suelo, agua y atmosférica/ Epidemias agravadas por los residuos impulsan demandas de recolección de residuos. | Resolver saturación de espacios de disposición de residuos por problemas de salud y ecológicos / Indicios de profesionales que consideran útil la separación de RSU para la higiene y la reutilización de recursos. | Recolección en el centro de la ciudad con carros y transporte en tren / Basural municipal con quemas a cielo abierto / Políticas de higiene y limpieza (barrido, sábados en zonas acotadas) / Por fuera de la gestión formal, recuperación de RSU mediante el cirujeo y reutilización escombros para relleno. “Empresarios de la basura” pagan por materiales recuperados. |
| Principios siglo XX-1977 | Mayor densidad poblacional genera mayor cantidad de RSU/ Conflictos con personal de recolección y limpieza / Gente hurgando en basurales en situación de riesgo sanitario / Insectos y roedores en vaciaderos. Nuevas epidemias asociadas / Contaminación atmosférica en basurales. | Dar solución al volumen creciente de RSU y a problemas de salubridad y epidemias generados por los vaciaderos / Eliminar epidemias / Tapar “huecos” con RSU. | Incineración en Capital Federal / Para hogares sin incineración se definen horarios para sacar la basura y recipientes a utilizar / Se prohíben basurales y quemas que persisten / Actividad de cirujeo, recuperación, auto-provisión y venta de materiales que deriva en prohibición del cirujeo (1925) y fallido intento de incorporarlo como actividad en la administración pública (1942). |

| | | | |
|---------------------|---|--|--|
| Paríodo 1977-2000/1 | Volumen de RSU creciente excede la capacidad de gestión / Contaminación suelo, agua y atmosférica por incineración y basurales que crecen / Alto consumo de combustibles (por incineración) / Alianzas y conflictos entre municipios, grupos económicos y sindicatos. | Alejamiento residuos de la ciudad / Habilitar nuevas áreas de suelo para usos urbanos / Suprimir el cirujeo / Evitar contaminación. | Prohibición de la incineración / Prohibición del cirujeo / Enterramiento en rellenos sanitarios: gestión a escala metropolitana / Plan de saneamiento de basurales con prioridad en Capital Federal. Exportación de residuos hacia la provincia / Incremento de impuestos para gestión de residuos / Desvío de residuos a basurales clandestinos / Crecimiento de recuperación informal de RSU (crisis 1989 y 2001). |
| Período 2002-2015 | Contaminación y demandas ambientales asociadas a rellenos y basurales / Informalidad y alta participación de recuperadores y demandas vinculadas / Alto gasto municipal en recolección y disposición final / Huelgas de recolectores y trabajadores CEAMSE. | Según el municipio: atenuar contaminación generada por basurales, rellenos y quemas de RSU y/o incluir socialmente a los recuperadores/ Contener las demandas socio-ambientales. | Domina el enterramiento en rellenos, pero emergen políticas incipientes de Gestión integral de residuos con inclusión social de recuperadores. Surgimiento de plantas TMB. |

Fuente: Elaboración personal sobre la base de Suárez (2011) y entrevistas realizadas

Sin embargo, los jefes comunales de la RMBA comenzaron a denunciar a fines de la década de 1990 los altos montos que ha representado la gestión de residuos en los presupuestos municipales, principalmente en términos de transporte. Se ha estimado que la gestión de RSU representa entre un 10% y un 30% de los gastos de los municipios (Gutiérrez, 2015).

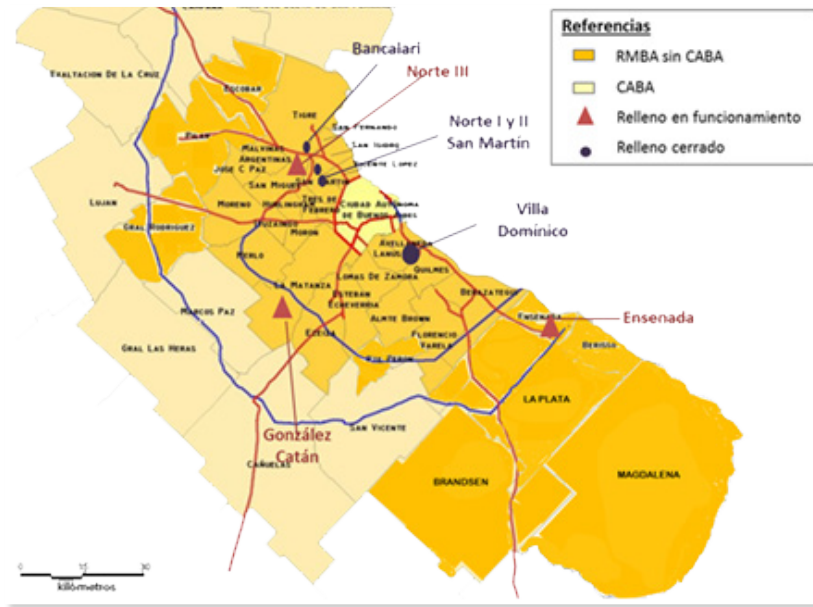
Este tipo de práctica, basada en el modelo de enterramiento masivo de RSU, a su vez, ha generado la contaminación del aire, el suelo y el agua, incidiendo de manera negativa sobre la salud de los vecinos que residen en sus inmediaciones y sobre el ecosistema en general. Asimismo, ha implicado una pérdida de oportunidad de reinsertar los residuos en el sistema productivo como insumos, propiciando la innecesaria extracción de nuevos recursos naturales para la

producción (Van den Bergh, 2008). Esta modalidad de disposición, además, ha presentado serias limitaciones luego de unos años, debido a la expansión de la urbanización, siendo que la interacción entre ciudadanos y rellenos ha generado que los impactos ambientales sean mayores; y más frecuentemente percibidos y denunciados (Suárez, 2011).

La CEAMSE abrió distintos rellenos y cerró otros. Actualmente, tiene a su cargo tres Complejos Ambientales en funcionamiento: Norte III (en José León Suárez), Punta Lara (en Ensenada) y González Catán (en La Matanza). Los rellenos de la CEAMSE que dejaron de funcionar son Bancalari; los Complejos Ambientales Norte I, Norte II; y Villa Domínico^[2] (Imagen 2).

[2] <http://www.ceamse.gov.ar/ciclo-de-la-basura/>. Consultado el 31 de agosto de 2016.

Imagen 2. Rellenos en funcionamiento y cerrados CEAMSE, RMBA



Fuente: Elaboración personal a partir de datos de la CEAMSE, Buenos Aires, 2016 y de Vecslir y Ciccolella (2011)

Bajo el modelo de enterramiento masivo se abarca a municipios que incluyen aproximadamente a 14,5 millones de habitantes (más del 36% de la población argentina), y a un territorio que produce un estimado de 17.000 toneladas diarias de RSU, el 40% del total generado en el país^[3]. Existe una alta generación de residuos, en términos relativos a otros distritos del país, dada la mayor densidad poblacional antes mencionada, prevaleciente en el área que ocupa la RMBA.

La expansión de este modelo se ha dado en un contexto en el que, a nivel institucional, se vino forjando un cambio en la letra que rige la legislación a nivel nacional, a partir de la Reforma Constitucional de 1994, que incorporó el derecho a un ambiente sano (art. 41). Luego, tal reforma abrió paso a una serie de modificaciones legislativas a nivel nacional que comenzaron en 2002 con la sanción de la Ley General del Ambiente (N° 25675), que estableció los “presupuestos mínimos” para garantizar la protección ambiental.

Otro factor relevante que se ha sumado al escenario descrito, el cual emergió en el marco de una crisis social, política y económica desatada

en el país a comienzos del siglo XXI, ha sido la consolidación de la recuperación de material de descarte en la vía pública, protagonizada por gran cantidad de personas denominadas “cartoneros” o “recuperadores urbanos” —anteriormente conocidos como “cirujas”— que hicieron de esta actividad su medio de subsistencia y, a la vez, han valorizado un residuo que antes era tratado como descarte.

Ahora bien, la rápida expansión de los recuperadores y su actividad en las calles a comienzos de siglo fueron resistidas por diversos actores, principalmente por parte de empresas recolectoras (atentaban contra el monto de su facturación), algunos gobiernos locales y ciertos vecinos que denunciaban la suciedad generada en las calles. Otros actores apoyaron las demandas sociales de los recuperadores —algunos académicos, organizaciones sociales, legisladores, y otros vecinos, por ejemplo— (Schamber, 2012). En términos generales, este fenómeno, externo a la política pública sobre RSU, puede interpretarse como una primera *coyuntura crítica* que llevó a un amplio debate. A través del mismo, luego, los recuperadores lograron legitimidad mediante la sanción de la Ley N° 992 de CABA (“Ley de

[3] <http://www.ceamse.gov.ar/ciclo-de-la-basura/area-de-co-vertura/>. Consultado el 1 de septiembre de 2016.

Cartoneros”), que legalizó, en 2002, su actividad en la vía pública local y ganaron terreno en la arena política de la región.

En el seno de la RMBA, la Ley N° 992/02 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fue el puntapié que, sobre la base del marco jurídico establecido a nivel nacional, propuso modificar las bases del modelo de gestión de residuos vigente, promoviendo la recuperación de los residuos e incorporando a los recuperadores urbanos como actores reconocidos en la gestión formal de los mismos.

El cambio normativo en materia ambiental a nivel nacional se consolidó años más tarde, en 2004, con la sanción de las leyes de presupuestos mínimos sectoriales, entre las que se encuentra la Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios (N° 25916), que promueve la integralidad en los procesos de gestión de los RSU; la prevención del daño ambiental; la valorización, reducción, recuperación y reciclaje de los residuos; y la coordinación inter-jurisdiccional. A partir de ello, desde el plano nacional, se abrió un nuevo período institucional en materia de RSU para la RMBA, en un contexto internacional en donde distintos países habían comenzado a orientarse hacia la GIRSU.

A este cambio normativo y a las demandas de los recuperadores se sumó la demanda por situaciones de contaminación por parte de organizaciones ambientalistas y vecinos, sobre todo de quienes vivían en las inmediaciones de los rellenos, los cuales fueron ganando visibilidad en los medios de comunicación. Así, emergió una segunda *coyuntura crítica* vinculada a las demandas asociadas a las consecuencias ambientales del modelo vigente de gestión de RSU, alcanzando un punto crítico en el año 2004, en donde se generaron, por ejemplo, denuncias sobre daños a la salud, efectuadas por algunos vecinos próximos a Villa Domínico, lo cual derivó en su cierre (Merlinsky, 2007). El cierre de Villa Domínico adelantó, a su vez, el colapso de otros rellenos, siendo otro factor crítico para la región (La Política Online, 09/11/2011), implicando nuevas demandas. Por ejemplo, la

saturación de Ensenada llevó a nuevas movilizaciones y a la presentación de un recurso de amparo ante la justicia provincial, lo cual dio lugar a un fallo que dictaminó, en 2006, el cierre del relleno (Saidón y Verrastro, 2017). Asimismo, se efectuaron denuncias asociadas al relleno de González Catán, a partir de lo cual intervino el Poder Judicial de la Nación, emitiendo otro fallo en 2006 (Álvarez, 2007). Por otra parte, de manera diseminada y no coordinada, también vecinos y organizaciones cuestionaban los focos de contaminación que generaban distintos basurales a cielo abierto, ubicados en la RMBA (Lanoticia1.com, 19/07/2015).

En este marco, en CABA, en el año 2005, se sancionó la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (N° 1854, “Ley Basura Cero”), profundizando con ello el compromiso legislativo con la reducción progresiva de la disposición final de los RSU, la integralidad en la gestión; y refiriendo a plazos y metas concretas al respecto (Quispe, 2011). En el año 2006, también incidiendo sobre la región, en la provincia de Buenos Aires se aprobó la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (N° 13592). Según lo indicaron entrevistados pertenecientes a una organización ambientalista, esto fue motivado por los acuerdos generados en el marco de las denuncias —y los acuerdos posteriores—, asociados al relleno de Ensenada.

Así, irrumpieron en la agenda pública de la RMBA dos *coyunturas críticas* que pusieron en tela de juicio el modelo dominante de gestión de los RSU, comenzando a pujar en pos de un modelo alternativo, asentado en una nueva normativa: un modelo GIRSU, con inclusión social de recuperadores.

Esto dio lugar, en el territorio de la RMBA, a la emergencia de iniciativas orientadas al cambio en las gestiones locales de los RSU —heterogéneas entre sí en términos cualitativos, así como en alcance en cuanto a cobertura—, en múltiples municipios. Este escenario, con su dinámica, generó que desde hace poco más de una década, se fuera conformando un proceso de lenta transición hacia un quinto período, en

términos de las cuatro etapas mencionadas por Suárez (2011), donde aparece la idea de instalar la GIRSU con inclusión social, como un nuevo paradigma de política pública (Shammah, 2015; Saidón y Verrastro, 2017).

Entre los municipios que han generado iniciativas, existen algunos casos con mayor alcance en cuanto a la incidencia de la gestión integral de RSU en la disminución de toneladas enterradas en rellenos, como lo ocurrido en primer lugar en CABA y posteriormente en La Plata (Gutiérrez, 2015; Saidón y Verrastro, 2017). También se han detectado otras experiencias de políticas públicas que, con escaso alcance, han ido avanzando en dirección hacia la GIRSU, por ejemplo, las de Brandsen, Morón o Ituzaingó.

En general, en esta transición hacia una quinta etapa, las gestiones locales han adoptado medidas orientadas hacia la recuperación de residuos, en donde, a partir de la recolección diferenciada con una etapa previa de separación en origen (en contenedores, puntos verdes y/o en los propios hogares), se recogen materiales que, luego de ser clasificados por recuperadores urbanos, se venden a distintas empresas que los utilizan como insumos en su producción. Esto genera una suerte de economía circular, en la que los materiales se incorporan en los procesos productivos de las empresas, son consumidos por los hogares, luego descartados, recuperados y, nuevamente reutilizados en el proceso productivo.

Por otra parte, dentro de esta quinta etapa, también han comenzado a implementarse nuevos proyectos de gestión a gran escala, las Plantas de Tratamiento Mecánico Biológico (TMB), tecnología que combina la clasificación y proceso mecánico con el tratamiento biológico. Las mismas aparecieron en la región como un nuevo dispositivo ingenieril que, según se indica desde la CEAMSE^[4], busca reducir la cantidad de residuos que se disponen en rellenos, a través de la recuperación de materiales secos y la estabilización de los biodegradables. Existe una experien-

cia de este tipo, en funcionamiento, dentro del complejo Norte III de la CEAMSE (financiada por el gobierno de CABA e inaugurada en 2013) y proyectos de nuevas plantas, como el que propone gestionar próximamente los residuos que actualmente se derivan al relleno de Ensenada.

Pese a las iniciativas GIRSU y a las plantas TMB, la mayoría de los residuos que se producen en la RMBA siguen derivándose a enterramiento en rellenos manejados por la CEAMSE (Gutiérrez, 2015). Las diversas iniciativas aún no lograron consolidarse en cambios sistemáticos y generalizados que impacten significativamente sobre la cantidad de residuos que se entierran en rellenos. Además, resulta difícil atribuir el total cuantificado en cuanto a la reducción en las toneladas de RSU enterradas en rellenos, en ciertos períodos, y en ciertos municipios, a la incidencia de los nuevos formatos GIRSU como factor determinante. Entrevistas con funcionarios de distintos distritos refieren a la falta de datos en cuanto a la cantidad de materiales recuperados. Asimismo, se carece de estimaciones concretas respecto de los recuperadores totales que operan en la región.

En la Tabla 1 ya presentamos algunas características de las etapas históricas mencionadas, considerando en cada una de ellas el período que abarcaron, los problemas relevantes involucrados, los objetivos de las políticas públicas y las principales características de la gestión pública. Podemos advertir que la opinión de expertos y diversos informes técnicos llevaron a diversas modalidades de gestión en las distintas etapas que, ante la evidencia de sus fracasos, fueron propiciando nuevas opiniones de expertos, con nuevas propuestas para la gestión pública. En cada etapa, a la vez, se observan experiencias fallidas, experimentales, que fueron puestas a prueba como alternativas, pero que no lograron llegar a dominar dentro de cada época. Empero, cada etapa, si bien se presenta como innovadora, en tanto irrumpe con nuevos problemas, objetivos de política y mecanismos de gestión, arrastra características de la etapa anterior. Por ejemplo, el cirujeo aparece y persiste, y luego se

[4] <http://www.ceamse.gov.ar/primera-planta-de-tratamiento-mecanico-biologico-mbt-en-argentina/>. Consultado el 9 de septiembre de 2016.

fortalece, así como los basurales a cielo abierto y la recuperación de RSU. Se trata de características que surgen, perduran, y en algún momento se fortalecen como problema y/o solución. En este sentido, podemos decir que los cambios aparecen como lentos y graduales. Lo que varía es el objetivo de las distintas gestiones de gobierno y las distintas políticas, en tanto tienden a fomentar o a restringir los cambios.

ANÁLISIS DE ACTORES RELEVANTES: SITUACIÓN, POSICIONAMIENTO Y DINÁMICA

El nuevo modelo GIRSU, plasmado en la letra de las nuevas normas, ha enfrentado distintos obstáculos a la hora de consolidarse. La mayor parte de las explicaciones acerca de por qué no logra instalarse definitivamente como sistema dominante de gestión (de manera no excluyente estos argumentos entre sí), se orientan a la falta de recursos presupuestarios; a problemas en términos de organización en la gestión; a ciertas ambigüedades y agujeros en el marco legislativo; a la falta de infraestructura; a las fallas de articulación inter-jurisdiccional para superar problemas presupuestarios y de escala; a la ausencia de incentivos para fomentar el mercado del reciclaje; y a la oposición de intereses políticos y económicos (Quispe, 2011; Gutiérrez, 2015). Nos interesa profundizar en este último factor, mencionado como relevante en la literatura y en diversas entrevistas realizadas: el rol, los intereses y la dinámica de diversos actores.

El gobierno nacional, en el período estudiado, formó parte del grupo de actores que promovió los procesos legislativos de reforma y generó programas públicos generales orientados hacia la GIRSU^[5], si bien la gestión de estas políticas corresponde a los niveles municipales.

Por su parte, frente a la vigencia del modelo de enterramiento masivo de RSU, miembros de organizaciones sociales, ambientalistas y veci-

nos que residen en las cercanías de los rellenos (mediante cortes de calles, recolección de firmas, etc.), han venido demandando un cambio orientado a reducir la contaminación derivada del sistema basado en los rellenos sanitarios y hacia la recuperación de materiales. Los medios de comunicación, con la difusión de noticias, también han aportado en este sentido. Otros actores que han tenido cierto protagonismo en cuanto al aspecto ambiental del sistema de enterramiento masivo han sido legisladores de los distintos niveles de gobierno, pidiendo explicaciones a las áreas ejecutivas, o bien, formulando nueva normativa. También han participado investigadores, dando sustento cognitivo a las acciones y tomas de posición, así como poniendo en interacción a actores con escasos puntos de encuentro. El rol de la justicia también ha resultado trascendente en algunos casos, dando lugar a la negociación entre actores demandantes y denunciados. Tal es el ya mencionado caso de las presentaciones ante la justicia realizadas por organizaciones ante la contaminación vinculada al relleno de Ensenada, lo cual derivó en un Convenio de Partes.

Con relación a los recuperadores urbanos, sus reclamos de comienzos de siglo han tenido incidencia y una masa importante de trabajadores se ha incorporado a la GIRSU, a través de su inserción en cooperativas registradas, como empleados públicos o participando de organizaciones sociales vinculadas a los gobiernos locales. Sin embargo, estos recuperadores continúan su lucha por mejorar sus condiciones de inclusión laboral y, a su vez, otros recuperadores de la región permanecen operando de manera informal en las condiciones más precarias (Telam, 24/02/2015; Rausky, 016).

En contraposición, se advierten acciones y posicionamientos orientados a sostener un *statu quo* que parece garantizar cierta base de poder político y económico a las empresas concesionarias del servicio de recolección y los gremios de trabajadores que operan en ellas, así como a autoridades y trabajadores de la CEAMSE. El gobierno provincial y algunos gobiernos locales,

[5] Por ejemplo, se generaron políticas a nivel nacional, a través del desarrollo de la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU), desde el año 2005 o mediante los programas implementados que fortalecieron a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

incluyendo al de CABA, directamente vinculados a la CEAMSE y, probablemente en parte buscando evitar la deslegitimación social que implicaría una posible suspensión del servicio de recolección o disposición final de los RSU, también se presentan como actores que han sostenido por un largo período el dominio de las prácticas instaladas de manejo de residuos. Cabe mencionar, sin embargo, que el gobierno de CABA ha desarrollado en los últimos años programas orientados hacia la recuperación de materiales. Asimismo, algunos municipios, como respuesta a las demandas sociales, han puesto a prueba nuevos formatos de gestión de RSU. La problemática ambiental derivada de los residuos ha comenzado a formar parte de su agenda. En igual dirección, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) ha generado algunas acciones y ha emitido resoluciones vinculadas a la GIRSU (orientadas a grandes generadores de RSU, o a la capacitación de cooperativas, por ejemplo), si bien funcionarios entrevistados refieren a este organismo, dependiente del gobierno provincial, como parte de la resistencia al cambio.

En la Tabla 2 se sintetiza cuáles son los actores relevantes involucrados en los dos modelos alternativos de gestión de residuos (el de “enterramiento masivo” y el “GIRSU”) que coexisten, pujan y/o se complementan, cumpliendo roles específicos en cada uno de ellos.

Se advierte que algunos actores adquieren nuevas responsabilidades y, en ciertos casos, esto podría amenazar con quitárselas a otros actores. Por un lado, los municipios adquieren nuevas funciones, y más complejas en el modelo GIRSU y, se presume, esto implicaría mayores erogaciones presupuestarias. Lo mismo ocurre con los legisladores nacionales, quienes, en el modelo GIRSU, deben adentrarse en la elaboración de nuevas leyes, las cuales despertarían la resistencia de actores que asumirían mayores responsabilidades (como los productores). También el OPDS (organismo provincial) asume fun-

ciones adicionales en el modelo GIRSU, así como los hogares, que adquieren mayores responsabilidades en cuanto a esfuerzo y tiempo necesarios para descartar los residuos que generan.

La instalación del modelo GIRSU genera ciertos beneficios a las empresas que compran materiales recuperados, en tanto esta compra les genera réditos en términos de imagen, o bien, menores costos de producción, cuando las políticas tienden a sistematizar la tarea de la recuperación. Sin embargo, la formalización de la recuperación, en dirección contraria, también podría tender a incrementar sus costos. Los recuperadores, por su parte, ganarían en relación a mejoras en sus condiciones de trabajo, dependiendo esto de la intervención estatal realizada en los distintos niveles jurisdiccionales.

La CEAMSE tiene un rol dual. Por una parte, ha venido resistiendo el cambio de modelo —retrasando el cierre de ciertos predios, o bien, abriendo nuevos espacios para relleno, por ejemplo—. Por otra parte, ante el fortalecimiento de las demandas de la sociedad civil y/o el accionar de la justicia, se ha mostrado, al igual que el sindicato que representa a sus trabajadores, como un actor que responde a los requerimientos del modelo GIRSU, de manera reconvertida. En este sentido, si bien la resistencia al cambio ha sido prolongada, hoy en día, la institución se muestra como promotora de una reforma hacia la GIRSU. Esto puede constatarse, por ejemplo, en el sitio oficial de la CEAMSE, en donde se afirma:

...Acompañando los cambios que en buena parte del mundo se verificaban en materia de gestión de Residuos sólidos urbanos CEAMSE, incorporó a fines de la década de 1990 el concepto de ‘complejo ambiental’ para transformar lo que eran zonas de disposición final controlada en ámbitos donde la basura recibe un conjunto de procesos tendientes a reciclar los residuos para que puedan volver al circuito productivo y donde la tecnología permite no sólo reducir el impacto ambiental sino también aprovechar los gases de la materia orgánica en descomposición para generar energías renovables. (<http://www.ceamse.gov.ar/historia/>. Consultado el 26 de mayo de 2017).

Tabla 2. Actores involucrados y roles en la gestión de los RSU

| Actores | Roles en modelo <i>enterramiento masivo</i> |
|--|--|
| Municipios | Responsabilidad por la gestión local de RSU. Financiamiento de recolección y disposición. Promoción y regulación de normativa. Controlar la formación de basurales. |
| Legisladores nacionales, provinciales y concejales | Diagnosticar, proponer leyes generales para todo el territorio nacional, el provincial y ordenanzas municipales, y sancionarlas. |
| Gobierno nacional | Proponer políticas orientadas al enterramiento, para todo el territorio y a nivel regional. |
| Organismos regionales | Proponer y gestionar estrategias a nivel regional (se focaliza en eliminar basurales a cielo abierto). |
| Provincia de Buenos Aires | Invertir en infraestructura / Promover y coordinar planes a gran escala (a nivel provincial y regional) en interacción con municipios / Establecer normas para la disposición en rellenos / Clausurar basurales. |
| Empresas de recolección | Recolección indiscriminada de RSU (generalmente compactan para minimizar costos). |
| Poder judicial | Establecer fallos y promover convenios de partes ante demandas por motivos ambientales y sociales. |
| Empresas compradoras de materiales | Rol poco protagónico. Compra de materiales suele realizarse a recuperadores informales. Costos disminuyen con tal informalidad y aumentan por la falta de escala y organización de las tareas. |
| CEAMSE | Enterramiento en rellenos y control post cierre de los mismos. |
| Hogares | Disponer en horarios adecuados sus RSU / Generar demandas por contaminación de rellenos. |
| Organizaciones ambientalistas | Generan demandas por contaminación de rellenos y basurales y promueven alternativas. Estas demandas se irían fortaleciendo con el avance del modelo. |
| Recuperadores y org. que los nuclean | Recuperación informal de RSU y demandas por la formalización de su trabajo. |
| Unidades académicas | Esgrimir fundamentos sobre consecuencias ambientales nocivas de rellenos y basurales, y exclusión social de recuperadores / Vincular actores y generar propuestas alternativas. |
| Prensa | Difundir denuncias y diagnósticos sobre rellenos. |
| Sindicatos | Protegen conquistas sociales de trabajadores recolectores y de CEAMSE, con huelgas que amenazan con dejar la basura en las calles. Existe cierta resistencia al cambio. |

| Actores | Roles en modelo GIRSU |
|--|---|
| Municipios | Gestionar RSU locales. Financiar recolección diferenciada, tratamiento y disposición. Promover y regular normativa. Inclusión social de recuperadores. |
| Legisladores nacionales, provinciales y concejales | Diagnosticar, proponer leyes para el territorio nacional el provincial y ordenanzas municipales asociadas a la GIRSU e inclusión social de recuperadores, y sancionarlas: relevancia de leyes nacionales de envases y otras asociadas a la Responsabilidad Extendida del Productor. |
| Gobierno nacional | Proponer políticas generales orientadas a la recuperación de materiales, para todo el territorio y a nivel regional. |
| Organismos regionales | Coordinar estrategias regionales, como la puesta en funcionamiento de plantas de tratamiento. |
| Provincia de Buenos Aires | Financiar infraestructura, tratamiento y disposición de RSU en casos dictaminados por la justicia. Asesoramiento técnico a cooperativas de recuperadores y generación de nexos con empresas. Asesoramiento a municipios. Recepción de denuncias y fiscalización. Establecer normas y promover planes GIRSU a gran escala. |
| Empresas de recolección | En caso de manejar la recolección diferenciada de RSU, esta se realizaría generalmente sin compactación para evitar mezcla y rotura materiales. Puede aumentar la frecuencia del servicio o existir pérdida en una fracción de los residuos. |
| Poder judicial | Establecer fallos y promover convenios de partes ante demandas por motivos ambientales y sociales. |
| Empresas compradoras de materiales | Rol protagónico. Acopian materiales para su posterior venta o compran materiales recuperados como insumos para la producción a recuperadores formales o informales. |
| CEAMSE | Propone reconvertirse para gestionar RSU de manera integral. Sin embargo, prevalecen rellenos y surgen plantas TMB/ Control post cierre de los rellenos. |
| Hogares | Separar y disponer en horarios adecuados sus RSU. |
| Organizaciones ambientalistas | Promueven la GIRSU y reclaman post tratamiento del cierre de rellenos y basurales e información. Estos reclamos se irían atenuando con el desarrollo del modelo. |
| Recuperadores y org. que los nuclean | Recuperación de RSU sistemática y a gran escala. Algunos formalizan su trabajo y otros demandan tal formalizaron. Prevalecen demandas de mejorar condiciones laborales. |
| Unidades académicas | Elaborar propuestas orientadas hacia la GIRSU con inclusión social, capacitar a distintos actores y generar (o participar en) mesas de diálogo. |
| Prensa | Difundir proyectos GIRSU y compromiso de gobiernos y hogares / Denunciar permanencia de rellenos y basurales. |
| Sindicatos | Protegen conquistas de trabajadores recolectores y de CEAMSE con huelgas y, ante el cambio de modelo, existen algunas propuestas de reconversión. |

Fuente: Elaboración personal sobre la base de entrevistas realizadas a distintos actores

Al respecto, en General San Martín, la CEAMSE cuenta desde 2004 con plantas sociales en las que trabajan ocho cooperativas, que recuperan RSU provenientes de distintos municipios de la región, generalmente sin una adecuada separación en origen. A la vez, el volumen de materiales que llega a estas plantas, relativamente, es mucho menor al que se entierra en los rellenos.

Con relación a las empresas de recolección, la emergencia del modelo GIRSU implica una amenaza, pero también abre nuevas oportunidades. En caso de retener el servicio, el nuevo modelo les significaría un esfuerzo adicional y, probablemente, mayor rentabilidad y crecimiento. Sin embargo, según el municipio del cual se trate, algunas de las autoridades que han innovado con nuevas políticas GIRSU desean municipalizar la recolección de materiales reciclables, otros entregarlos a cooperativas de recuperadores, y otros, manejarse con empresas. En este sentido, el modelo GIRSU puede fortalecer o debilitar el rol de las empresas de recolección tradicionales y a los gremios asociados.

A la vez, si bien la Tabla 2 resume los roles de cada actor, en el marco de la gestión de residuos también suelen existir competencias superpuestas, por lo que algunas responsabilidades suelen tornarse difusas. Por ejemplo, ¿a qué área jurisdiccional de los municipios corresponde la inclusión socio-laboral de los recuperadores?

Por otra parte, el surgimiento reciente de las plantas TMB cuestionan la dominancia que pueda llegar a tener el modelo GIRSU. Aún no está claro el paradigma con el que estas plantas tenderán a gestionar los residuos. Desde algunas organizaciones e instituciones académicas se sospecha que, en estas plantas, los residuos continuarán recibiendo sin separación en origen y con una participación formal de recuperadores en una etapa previa prácticamente nula, disminuyendo con esto las posibilidades de recuperación de materiales, generando una mayor contaminación y, a la vez, atentando contra la inclusión social del recuperador. Es decir, se teme que estas plantas compitan con el modelo GIRSU con inclusión social. Las plantas TMB

están apoyadas por los gobiernos de la provincia de Buenos Aires, CABA, la CEAMSE y grupos empresarios asociados a su implementación.

Algo que añade complejidad a la gestión de residuos es que, como ocurre en la mayoría de las problemáticas ambientales, raras veces los límites geográfico-territoriales coinciden con los límites político-locales. La resolución de conflictos requiere así de la articulación de gobiernos de distintas jurisdicciones. Asimismo, distintos autores destacan en la RMBA no solo la falta de coordinación inter-jurisdiccional, sino también la ausencia de una gestión metropolitana propiamente dicha (Pérez, 2001).

Podría esperarse que la emergencia del modelo GIRSU llevara a una redefinición de las viejas prácticas generadas en torno a los RSU. Sin embargo, si bien es posible identificar momentos en los que se afirman algunas transformaciones que se orientan hacia el nuevo modelo de gestión; también se pueden observar instancias en las que se obstaculiza la institucionalización de los cambios. Por ejemplo, a pesar de existir modificaciones en la normativa, la interpretación de la misma —por cierta falta de claridad o de superposición con otra legislación—, se ha prestado como argumento para imponer la subsistencia de las viejas prácticas. Tampoco tales cambios legislativos han sido acompañados por otras normas específicas que faciliten la aplicación de nuevos modelos de gestión (los proyectos de ley de envases, por citar un caso relevante, aún no se ha convertido en ley, por ejemplo). Otro ejemplo de transformación-obstaculización ha sido el de algunos gobiernos locales que han emprendido nuevos proyectos, resultando interrumpidos por demandas y movilizaciones sindicales de trabajadores de la recolección y de los predios de la CEAMSE. Los gobiernos locales (heterogéneos en su interior), a su vez, suelen debatirse entre responder a las nuevas demandas de algunos vecinos y organizaciones orientadas hacia la GIRSU, por un lado, y por otro, evitar conflictos con aquellos vecinos que se niegan a aceptar en las cercanías de sus domicilios la instalación de plantas de tratamiento de materiales. Estas (y

otras) cuestiones han promovido avances y retrocesos en la instalación de un nuevo modelo.

Todas estas disputas se produjeron en un período de estado de derecho y bajo una forma de gobierno democrático. Por otro lado, las *coyunturas críticas* emergieron en un momento marcado por una profunda crisis económica, social y política en la que la competencia y reclamos entre actores se agudizaban, pero a la vez, convergían otras tendencias de solidaridad y asociación participativa en (y entre) ciertos sectores de la sociedad. Este escenario constituye una novedad respecto de aquel en el que fueron tejidos los arreglos institucionales y las alianzas políticas que han configurado el modelo de *enterramiento masivo*, ya que los momentos más fuertes de institucionalización del viejo marco se produjeron en ámbitos reducidos, en tiempos del régimen de gobierno burocrático-autoritario. En este sentido, el nuevo contexto propicia la emergencia de múltiples actores que cuentan con herramientas jurídico-legislativas en términos democráticos en la que los viejos actores se ven interpelados bajo demandas de nuevos actores que quieren ser incorporados en el tejido de sus alianzas estratégicas (Suárez, 2011). Asimismo, como el contexto de la reforma está caracterizado por una disponibilidad de conocimiento —y por un agravamiento— mayor de la problemática ambiental asociada a los residuos; y por un marco en donde el nivel de visibilidad que la cuestión ambiental ha adquirido en Argentina es creciente; se abrió una ventana de oportunidad para la implementación de políticas ambientales en los niveles locales.

REFLEXIONES FINALES

En la Región Metropolitana de Buenos Aires la vigencia del sistema de enterramiento de residuos nos permite leer cierta continuidad en las últimas décadas, en cuanto a los actores históricamente dominantes en la gestión de los residuos y sus relaciones. Se destaca la persistencia de una alianza entre representantes del gobierno provincial, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la CEAMSE, las empresas concesionarias

del servicio de recolección de residuos y los sindicatos de trabajadores asociados a ese viejo sistema. Por otra parte, en la última década, se detecta la creciente infiltración de agentes ajenos al *statu quo* que dinamizan el estado de situación. En particular, se destaca una mayor participación de recuperadores urbanos y la sociedad civil en la toma de decisiones. Estos actores lograron ganar un nuevo protagonismo, incidiendo sobre el contenido que debía orientar el rumbo de los cambios en la gestión de los residuos.

Esta emergencia de nuevos actores relevantes en el territorio de quienes dominaban las viejas prácticas, se dio en un contexto específico, dado por un sistema democrático que facilitó herramientas institucionales de reclamo y marcado por el agravamiento de los problemas ambientales, la visibilidad de los mismos y mayores conocimientos de la comunidad vinculados a ello. A la vez, estos actores se convirtieron en significativos con base en dos *coyunturas críticas* marcadas: la asociada a las demandas de recuperadores urbanos (en torno al año 2002) y aquella derivada de las movilizaciones que denunciaban las consecuencias ambientales del sistema dominante de gestión de residuos (desencadenada en el año 2004).

Estos nuevos actores relevantes han logrado promover la apertura del campo de negociación y, con ello, la incorporación en la agenda de dos problemas socialmente vigentes asociados a los residuos: el problema ambiental que generan los rellenos y basurales; y el problema social de los recuperadores que opera(ba)n en condiciones precarias. Así, han existido irrupciones que derivaron en un proceso de problematización de la cuestión, generando la conformación de arenas públicas, en donde un proceso de cambio institucional se ha ido produciendo.

Sin embargo, esta apertura no ha sido suficiente para lograr una reforma estructural y definitiva, orientada hacia la gestión integral de residuos y hacia la inclusión social de los recuperadores. Se observa, en cambio, un lento proceso de acomodamiento y redistribución de poder, en un largo período de transición, con avances

y retrocesos, con alianzas que fortalecieron y otras que obstruyeron la institucionalización del cambio de modelo en la región, en el marco de la interacción de actores que están atravesados por múltiples intereses e identidades. Esto remite a la dinámica de las reformas como un cambio institucional de tipo estratificado.

Así, las demandas sociales han alimentado el cambio institucional (generando una apertura para la emergencia de nueva normativa, nuevas políticas y nuevos acuerdos) y, a la vez, la reforma institucional ha sostenido y dado lugar a las nuevas demandas, configurando el inicio de un proceso de cambio institucional estratificado e incompleto, en donde los viejos esquemas socialmente denunciados no se abandonaron de manera definitiva. A la nueva legislación, a las nuevas políticas y a los nuevos acuerdos se opone una gran resistencia de viejas alianzas que puján hacia la permanencia del sistema de enterramiento. Pero, tanto en la definición del marco legislativo, como en otras instancias de institucionalización del cambio, no solo se disputan los estándares ambientales para la gestión de los residuos y los derechos sociales de los recuperadores, sino que también se define la reasignación de competencias entre jurisdicciones; la asignación de recursos económicos y poder entre actores en puja; y se redefinen los alcances de la participación de los actores de la sociedad civil (ciudadanía).

A la vez, el lento proceso de acomodamien-

to de actores e instituciones, ha generado una trama dinámica en donde la resolución de la tensión derivó en una incipiente reconversión de algunos actores que dominaban en el viejo modelo y en una nueva solución técnica que emerge con fuerza: entre estos modelos en puja (el de enterramiento y el de la gestión integral de residuos) que coexisten y compiten, han surgido las Plantas de Tratamiento Mecánico Biológico, comenzando a instalarse para gestionar los residuos en el territorio. Con miras en ello, ¿se consolidará este nuevo formato técnico?, ¿qué actores se verán perjudicados y cuáles beneficiados?, ¿propone incluir a los recuperadores o compite con ellos?, ¿qué nuevas alianzas se pondrán en juego?, ¿cómo esto repercutirá —a favor o en contra— en la institucionalización de la gestión integral de residuos en la región?, ¿qué nuevas demandas surgirán?

A futuro, a la hora de evaluar el curso de los acontecimientos y generar nuevas políticas, resulta relevante considerar la necesidad de generar sinergias a la hora de aplicar políticas públicas de manejo de residuos, de manera de seleccionar, no solo las que representan un menor costo financiero para los gobiernos locales, sino también aquellas que generen efectos económicos deseables directos e indirectos (a través de la promoción de nuevas cadenas de valor), contemplando especialmente la generación de empleo, y también, elegir las que promuevan mejoras en materia ambiental y en términos de inclusión social.

AGRADECIMIENTOS

Se agradece al CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) por el apoyo financiero. También a los entrevistados, así como a los evaluadores de este artículo y al Comité Editorial que realizaron aportes, y brindaron su tiempo y sus conocimientos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- ÁLVAREZ, R. (2007). Suárez-Catán. Comparación de dos luchas en el terreno de la basura. *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- FALLETI, T. (2010). The Evolution of Health Care Reforms in Brazil. En J. Mahoney y K. Thelen (Comps.) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (pp. 38-62). Cambridge:

- Cambridge University Press.
- GAMALLO, G. Y PÍREZ, P. (1994). *Basura privada, servicio público: Gestión pública y privada de los residuos sólidos en dos ciudades argentinas*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- GUBER, R. (1991). *El Salvaje Metropolitano*. Buenos Aires: Legasa.
- GUTIÉRREZ, R.A. (2015). ¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, ALACIP.
- KAUFMAN, R. (1999). Approaches to the Study of State Reform in Latin American and Post-socialist Countries. *Comparative Politics*, 31 (3), 357-375.
- MAHONEY, J. Y THELEN, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MERLINSKY, M. (2007). Conflicto ambiental, organizaciones y territorio en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En V.A. Solari y A. Cruz Santacroce (Comps.) *Sociedad Civil y Desarrollo Local* (pp. 585-605). México: Editorial Porrúa.
- MERLINSKY, M. (2009). *Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina*. Tesis de Doctorado no publicada. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- OSZLAK, O. Y O'DONNELL, G. (1976). *Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una estrategia e investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- PÍREZ, P. (2001). Buenos Aires: gobernabilidad urbana en una ciudad metropolitana fragmentada. *VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. Rosario, mayo de 2001.
- PRIGNANO, Á. (1998). *Crónica de la basura porteña: del fogón indígena al cinturón ecológico*. Buenos Aires: Junta de Estudios Históricos de San José de Flores.
- QUISPE, C. (2011). El marco legal de los RSU a nivel nacional y en el área metropolitana. Asignaturas pendientes y desafíos. *Seminario Internacional Mitos y Realidades sobre el Manejo de Residuos Sólidos Urbanos*. Greenpeace, Buenos Aires, junio de 2011.
- RAUSKY, M.E. (2016). *Espacialidad y trabajo: los cartoneros en la ciudad de La Plata*. Pilquen. Sección Ciencias Sociales, 19 (1).
- SABATIER, P. (2010). *Teoría del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación.
- SAIDÓN, M. Y VERRASTRO, E. (2017). El Proceso de Configuración de las Políticas Públicas de Gestión de Residuos en La Plata entre 2002 y 2016. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 28, 91-122.
- SCHAMBER, P. Y SUÁREZ, F. (2002). Actores sociales y cirujeo y gestión de residuos. Una mirada sobre el circuito informal del reciclaje en el conurbano bonaerense. *Revista Realidad Económica*, n° 190.
- SCHAMBER, P. (2012). De la represión al reconocimiento. Derrotero de la política hacia los cartoneros en la CABA (2002-2011). *Revista Perspectiva de Políticas Públicas*, año 2 (3), 148-176.
- SHAMMAH, C. (2009). *El circuito informal de los residuos*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- SHAMMAH, C. (2015). Basurópolis. En: F. Suárez y P. Chamber (comp.) *Recicloscopio IV. Miradas sobre dinámicas de gestión de residuos y organización de recuperadores* (pp. 45-65). Colección Cuestiones Metropolitanas, N° 19, Buenos Aires: UNGS.
- SUÁREZ, F. (2011). *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 no publicada. Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- VAN DEN BERGH, J. (2008). Environmental regulation of house holds: An empirical review of economic and psychological factors. *Ecological Economics*, 66, 559-574.
- VECSLIR, L. Y CICCOLELLA, P. (2011). Relocalización de las actividades terciarias y cambios en la centralidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista de Geografía Norte Grande*, 49, 63-78.


OTRAS FUENTES

LANOTICIA1.COM: *La Plata: Advierten instalación de basural clandestino en José Hernández*. Disponible en: www.lanoticia1.com/noticia/la-plata-advierten-instalacion-de-basural-clandestino-en-jose-hernandez-63160.html, 19/07/2015 (consulta 19 de julio de 2015).


LA POLÍTICA ONLINE: *Scioli no gira los fondos para la Planta de Tratamiento de Residuos de Ensenada y podría colapsar la CEAMSE*. Disponible en: www.lapoliticaonline.com/nota/56799/09/11/2011 (consulta 12 de agosto de 2015).

lapoliticaonline.com/nota/56799/09/11/2011 (consulta 12 de agosto de 2015).

TELAM: *Cartoneros denuncian el abandono del sistema de reciclado por parte del gobierno de la Ciudad*. Disponible en: www.telam.com.ar/notas/201502/95953-cartoneros-denuncia-sistema-reciclado-gobierno-por-teno.html, 24/02/2015 (consulta 22 de julio de 2016).



Mariana Saidón es Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad de Buenos Aires. Posee un posdoctorado en Ciencias Humanas y Sociales por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), especializada en Economía Ambiental. Es docente en la Facultad de Ciencias Sociales y en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Miembro del Grupo Ambiente y Política (GAP), Escuela de Política y Gobierno (EPyG), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).



España Verrastro es Socióloga por la Universidad de Buenos Aires, especialista en Sociología Ambiental. Ha recibido una beca del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) para cursar su Doctorado en Ciencias Políticas, Escuela de Política y Gobierno (EPyG), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Desarrolla el programa Red de Huertas de UNSAM. Miembro del Grupo Ambiente y Política (GAP), EPyG, UNSAM.