

Ponencia preparada para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2 al 5 de agosto de 2017

**Balance de la implementación de la normativa de Gestión Integral de Residuos  
Sólidos Urbanos en distintos municipios argentinos**

**Dra. Mirta Geary**

Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario (CIUNR)

Correo electrónico: [mirtadinageary@gmail.com](mailto:mirtadinageary@gmail.com)

**Dra. María Belén Levatino**

Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO)

Correo electrónico: [belenlevatino@yahoo.com.ar](mailto:belenlevatino@yahoo.com.ar)

**Dra. Mariana Saidón**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad de Buenos Aires (UBA) y Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)

Correo electrónico: [msaidon@yahoo.com](mailto:msaidon@yahoo.com)

**Área temática Participación y Control en las Políticas Públicas**

## **Resumen**

La mayoría de los municipios han avanzado muy poco en la aplicación de la normativa ambiental -nacional y provincial (y en algunos casos local)- que establece la implementación del modelo de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Este trabajo se enmarca en un proyecto más amplio denominado “¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en Argentina”, en el cual participan investigadores de diferentes provincias.

La ponencia analiza de manera exploratoria los logros en el cumplimiento de las regulaciones ambientales en localidades seleccionadas de las provincias de Santa Fe, Mendoza y de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Ante la identificación de que algunos casos han obtenido mayores logros, nos preguntamos entonces, de qué manera lo han hecho y por qué algunos municipios han generado cambios más significativos que otros.

La metodología utilizada comprende un estudio comparativo de casos seleccionados según sus logros alcanzados en dimensiones analíticas definidas en base a la normativa vigente. Desde el punto de vista teórico, abordamos el estudio en el marco de la literatura sobre las “fallas” de implementación de las políticas públicas para explicar por qué, frente a un mismo cambio normativo y similares condiciones macro-estructurales, unos municipios lograron avanzar más que otros en su implementación.

Los resultados sugieren que el cambio de modelo se asocia a los incentivos de los gobiernos locales, a sus posibilidades financieras, a la demanda social, a las posibilidades de articulación inter e intra-institucional y a las coaliciones políticas favorables al cambio.

## **1. Introducción**

La cuestión de los residuos ocupa un lugar destacado entre las preocupaciones públicas en el país por distintos motivos. Por una parte, desde un punto de vista ambiental, los métodos dominantes de gestión—vía disposición en rellenos sanitarios y basurales a cielo abierto- generan riesgos de contaminación (Saidón 2011; 2012; Levatino 2012; Carré *et al.* 2013; Gutiérrez 2014a; Gutiérrez & Isuani 2014; D’hers & Shammah 2014; Geary 2014; Gutiérrez, Alonso, & Merlinsky 2016). A la vez, desde el plano social el recuperador de residuos ha ganado terreno como actor social relevante, desde la crisis

de 2001-02, encontrando en los residuos una fuente de subsistencia. Este actor demanda la formalización de su trabajo y la realización de sus tareas en condiciones laborales adecuadas, entre otras cuestiones (Schamber & Suárez 2007; 2011; 2012; Schamber 2008; Shammah 2009; Suárez 2010; Saidón 2013; Geary 2014; Gutiérrez & Isuani 2014). Un tercer punto es que la gestión de residuos tiene una alta incidencia presupuestaria en las cuentas públicas municipales y, a la vez, en la legitimidad de los gobiernos locales (Gutiérrez 2012; Gutiérrez 2014b; Gutiérrez & Alonso 2016). Por último, la disposición en basurales, y más aún en rellenos, contribuye a la generación de gases efecto invernadero que son responsables del cambio climático, tema de creciente interés a nivel global (Geary 2014).

Ahora bien, en correspondencia con lo que ha venido ocurriendo en el plano internacional, durante las últimas décadas fue ganando preeminencia en Argentina un nuevo enfoque para atender el problema de los residuos domiciliarios: el modelo de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU), basado en los pilares de la reducción en la generación de residuos, su reutilización y reciclado. En este sentido, los cambios se orientan a la recuperación de materiales, en función de su aprovechamiento productivo y la posible generación de alternativas de empleo e inclusión social. Esto ha sido acompañado del desarrollo de un nuevo marco legal a nivel nacional, provincial y local que se orienta hacia la GIRSU. Sin embargo, la mayoría de los municipios, responsables primarios de la gestión de residuos, han avanzado muy poco en la implementación de estos cambios (Bertolino 2007; Levatino 2012; 2012b; Saidón 2013; Carré *et al.* 2013; Testa 2013; D'hers & Shammah 2014; Moskat 2014; Gutiérrez 2014b; Geary 2014; Schejtman & Cellucci 2014). Pese a que se detectan muchas experiencias piloto inspiradas en el modelo GIRSU, continúa dominando la disposición en rellenos colapsados o en basurales a cielo abierto.

Sin embargo, existen estudios (Bertolino 2007; Carengo, Acevedo & Bárbaro 2013; D'hers & Shammah 2014; Gutiérrez 2014b; Schejtman & Cellucci 2014) que identifican que algunos distritos han avanzado más que otros en la implementación del modelo GIRSU. Frente a este escenario surge como *pregunta de investigación*:

Frente a un mismo cambio normativo orientado hacia la GIRSU y similares condiciones macro-estructurales, ¿Cómo avanzaron distintos municipios en la implementación de este cambio normativo? ¿Por qué unos municipios lograron avanzar más que otros?

Para responder a este interrogante, este trabajo propone realizar un estudio exploratorio, en el marco de un proyecto más amplio denominado “*¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en Argentina*”, en el cual participan investigadores de diferentes provincias<sup>1</sup>.

El *objetivo general* del trabajo es evaluar los avances en la aplicación del modelo *GIRSU* establecido por la normativa ambiental en distritos seleccionados, con el propósito de formular recomendaciones para la gestión de los *RSU* a lo largo del país.

Para examinar tales avances hemos considerado cinco dimensiones: (1) erradicación de basurales a cielo abierto; (2) reducción de la disposición final (en rellenos o basurales a cielo abierto); (3) logros en términos de recolección diferenciada y recuperación de materiales; (4) instalación de plantas de tratamiento; e (5) incorporación/inclusión de recuperadores en la gestión de los *RSU*.

Para llevar a cabo la investigación, hemos escogido los casos de Rafaela (Santa Fe); San Carlos, Tunuyán y Tupungato (Valle de Uco, Mendoza); y La Plata (en la Región Metropolitana de Buenos Aires) por haber alcanzado logros significativos en al menos una de las cinco dimensiones señaladas.

## **2. Marco Teórico**

Para responder a la pregunta de investigación es conveniente definir primero qué entendemos por *instituciones*<sup>2</sup>. Al respecto, tomamos el abordaje de Mahoney y Thelen (2010), quienes combinan elementos de distintas corrientes neoinstitucionalistas para explicar el fenómeno del cambio institucional de manera integral. Recurrimos, a la vez, a la literatura sobre “fallas” de implementación de nuevas leyes, programas de gobierno o modelos de gestión, a fin de explicar por qué, frente a un mismo cambio normativo y similares condiciones macro-estructurales, unos municipios logran avanzar más que otros en la implementación de una determinada política.

Una explicación, *institucionalista*, adjudicaría las fallas de implementación al propio diseño de la política pública, o bien, de las normas formales (Streek & Thelen 2005;

---

<sup>1</sup>Proyectos de Investigación Orientados (PIO) CONICET-UNSAM 2015-2016 (N° 15620150100011CO), bajo la dirección del Dr. Ricardo Gutiérrez (CONICET-UNSAM).

<sup>2</sup> A los efectos de examinar la incidencia de las reglas formales en las políticas ambientales, se parte de la distinción analítica entre instituciones (reglas juego) y organizaciones (jugadores) planteada por North (1990) en su explicación de la causas por las cuales las instituciones contribuyen a la reducción de los costos de transacción en el cumplimiento de los contratos.

Mahoney & Thelen 2010). Sin embargo, como señalan algunos autores (Berk & Galvan 2009; Abers & Keck 2013), la ambigüedad y la indeterminación son características comunes a prácticamente todas las normas formales y, por tanto, no son suficientes para dar cuenta por qué una ley logra ser implementada y otra no.

Un segundo tipo de explicación se centra en la falta *de capacidades* estatales, es decir, de habilidades y aptitudes por parte del sector público para desarrollar ciertas tareas (Sikkink 1991; Hildebrand & Grindle 1997; Alonso 2007). Al respecto, podrían considerarse tanto las capacidades *técnico-burocráticas* de un determinado aparato estatal, por un lado; y la *relación* de ese aparato con el entorno social y con otros aparatos estatales (Alonso 2007), por otro. La construcción de las *capacidades técnico-burocráticas* depende de decisiones políticas (Gutiérrez & Alonso 2016). En particular, si un gobierno municipal decide priorizar la aplicación de un nuevo modelo de gestión, sus probabilidades de lograrlo seguramente aumentarán con el acceso a financiamiento y con su nivel de autonomía del gasto. En cuanto a las *capacidades relacionales*, las oportunidades de articulación horizontal o vertical con otros niveles de gobierno podrían favorecer el desarrollo de las *capacidades técnico-burocráticas* (especialmente, las financieras y cognitivas) de los gobiernos municipales y aumentar sus posibilidades de implementar una determinada política pública (*i.e.* Gutiérrez 2012; Gutiérrez, Alonso & Merlinsky 2016).

Un tercer tipo de explicación, típico de los estudios ambientales, gira en torno a la *contradicción entre protección ambiental y crecimiento económico*. En su versión más simple, el argumento sostiene que la lógica de acumulación del capital es contraria a toda forma de protección ambiental y que el estado siempre actuará a favor de la primera (vg. Acselrad 2006; Alimonda 2006; 2008; Alvarado Merino *et al.* 2008), por constituir un “instrumento” directo del capital o por depender “estructuralmente” del crecimiento económico capitalista, vía la extracción de impuestos. El problema con este tipo de explicación es que suele perder de vista dos fenómenos íntimamente conectados: la cuestión de la “legitimidad democrática” y las tensiones inter-burocráticas.

En términos de intereses económicos, más plausible resulta un cuarto tipo de explicación centrado en los *efectos distributivos de las políticas públicas*. Las innovaciones institucionales suelen tener impactos distributivos (Mahoney & Thelen 2010). Numerosas investigaciones apuntan a que quienes son objeto de regulación ambiental suelen estar organizados y poseer alta capacidad de presión, mientras que los

beneficiarios de esa regulación suelen ser más difusos, menos organizados y más débiles políticamente (Harrison 1996; McAllister 2008). Por ello, resulta de interés investigar las relaciones de las distintas agencias estatales con quienes detentan intereses económicos contrarios al cambio de política, así como con las organizaciones sociales que se movilizan para exigirlo y garantizarlo y/u otras agencias estatales o grupos políticos que son favorables a él.

Vinculado con lo anterior, un quinto tipo de explicación se centra en *la incidencia política de la sociedad civil* (i.e. Avritzer 2002; 2009; Leiras 2007; Acuña & Vacchieri 2007; Abers & von Bülow 2011). Como argumento común, distintos enfoques sostienen que la movilización y presión de las organizaciones de la sociedad civil pueden compensar la falta de capacidades estatales o los objetivos contradictorios de las agencias estatales y/o a los intereses económicos que se oponen a la regulación estatal en un área de política determinada. Las organizaciones sociales podrían “aprovechar” las tensiones inter-burocráticas y tejer alianzas con aquellas agencias estatales favorables al cambio (Evans 2002; Hochstetler & Keck 2007; Gutiérrez 2007; 2010; 2012). En particular, quienes apuestan a la eficacia de las acciones colectivas entienden que en los grandes grupos los costos de organización y coordinación pueden ser asumidos por un sub-grupo que actúe como masa crítica (Marwell y Oliver, 1993). Bajo esta modalidad, la participación social se organiza en base a una continuidad y regularidad deliberativa de los actores en espacios comunes en los que se comparten reglas de juego institucional. Esta mirada alude a la necesidad de identificar los modos estratégicos instrumentales de la acción colectiva desde las organizaciones de la sociedad civil. El argumento central es que la lógica de la acción colectiva en las organizaciones es dual, ya que se manifiesta en formas ofensivas y defensivas. Por un lado luchan en contra del sistema político y el sistema económico y, a la vez, tratan de influenciar en ellos a través de distintas alternativas, promoviendo la ampliación y democratización de las instituciones (Cohen y Arato, 2000).

Según Mahoney y Thelen (2010) la emergencia de los cambios institucionales se produce por una determinada combinación de factores exógenos, asociados con características del contexto político, y endógenos, relacionados con características de las instituciones. Sobre la base de este argumento, plantean que es pertinente responder a dos interrogantes centrales para el análisis del cambio institucional. Por un lado, se preguntan si el contexto político provee a los actores, defensores del *status quo*,

posibilidades fuertes o débiles de veto para resistir el cambio formal de las instituciones. Por otro lado, si la implementación de las nuevas instituciones da posibilidades a los actores para escoger entre diferentes niveles de discreción en las interpretaciones o modos de ejecución de las reglas. Aseveran que las instituciones no pueden prever todas las situaciones que se producen en el mundo real, de ahí que la implementación de las reglas envuelve cierta cuota de discrecionalidad que depende del poder de los actores.

Ahora bien, frente a estas explicaciones orientadas a explicar las fallas de implementación de cierto cambio institucional, nuestro enfoque es compatible con varios de los argumentos arriba discutidos, pero se aleja de las explicaciones más estructuralistas. Estas últimas, como sostuvimos, no alcanzan para responder nuestra pregunta de investigación. Proponemos una explicación *política*, basada en los intereses, incentivos y estrategias de los funcionarios locales que deberían realizar acciones orientadas a ello. Esto se justifica en el hecho de que los gobiernos municipales son los responsables primarios de la gestión de los *RSU* e intentarán aplicar la nueva norma cuando tengan incentivos político-electorales y financieros para hacerlo (Gutiérrez & Alonso 2016). Su decisión de aplicar o no el cambio y las posibilidades de lograrlo se asocian, entonces, al cálculo de los costos y beneficios políticos y financieros que hagan, y ese cálculo dependerá, a su vez, de la incidencia política de la organizaciones sociales, del grado de autonomía del gasto y de las capacidades relacionales disponibles o de las oportunidades para construirlas.

En consistencia con lo anterior, la *hipótesis del proyecto* propone que *los gobiernos municipales avanzan en el cambio de modelo cuando tienen incentivos electorales y condiciones e incentivos financieros para así hacerlo. Los primeros aumentan junto con la demanda social y las coaliciones políticas favorables al cambio y los segundos están asociados al grado de autonomía del gasto y/o las oportunidades de financiamiento externo derivadas de la articulación intergubernamental.*

### **3. Metodología**

La investigación es de carácter exploratorio y de tipo cualitativa. El eje de análisis se centra en el estudio comparativo de tres casos, en diferentes territorios municipales, que han avanzado en la implementación del modelo *GIRSU*.

El presente estudio se encuentra en etapa de desarrollo y, al momento, se están compilando distintas fuentes. Las mismas se centran en entrevistas a diferentes actores clave y en el análisis de documentos oficiales e institucionales, de noticias y sitios web de distintas organizaciones.

Con respecto al número de entrevistas (de tipo semi estructurado) en Rafaela se realizaron once (año 2017), en La Plata veintitrés (entre 2012 y 2016) y en los municipios de Mendoza trece (año 2017). En este último caso, las entrevistas se encuentran en etapa de análisis.

La metodología utilizada comprende un estudio comparativo de casos seleccionados según sus logros alcanzados en las dimensiones analíticas mencionadas, para determinar este avance,-de acuerdo a la normativa nacional y provincial. Por un lado, el estudio de caso permite el análisis intensivo de una única unidad que denota un fenómeno social complejo, espacial y temporalmente definido (Eckstein 2002). Al mismo tiempo, el método comparativo, a través del estudio de diferencias y similitudes entre casos, permite formular generalizaciones, confrontar explicaciones y verificar hipótesis y, más aún, proponer nuevos conceptos y teorías (Collier 1994; Sartori 1994)<sup>3</sup>. En este sentido, mediante la comparación, buscamos identificar logros y limitaciones de los casos “exitosos”, lo que resulta importante a la hora de formular recomendaciones.

#### **4. Marco legal de las políticas de *RSU***

Conforme con la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU), la regulación de este tipo de políticas ambientales está conformada por un conjunto de instituciones formales de distinta jerarquía que van desde la Constitución Nacional (CN), hasta resoluciones de la Secretaria de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental de la Nación. De este marco jurídico se destacan algunas normas.

En primer lugar, diferentes artículos de la *CN* se vinculan directa o indirectamente con la gestión de los *RSU*. El artículo más relevante para las políticas ambientales es el 41°, ya que insta en la cima de la pirámide jurídica la protección del ambiente como un derecho y una obligación para todos los habitantes de la República<sup>4</sup>. Con respecto a la

---

<sup>3</sup> Así, la comparación de casos permite extraer generalizaciones y explicaciones, a partir de similitudes y diferencias entre los mismos, analizadas intensivamente a partir de preguntas e hipótesis comunes.



articulación interjurisdiccional, establece que “... *Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección*<sup>5</sup>, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”<sup>4</sup>. Es necesario agregar que la división de competencias entre la Nación y las provincias surge de la aplicación del artículo 121° de la *CN*, conforme al cual éstas conservan todo el poder no delegado a la Nación. De allí, Sabsay (1996) entiende que la Convención Constituyente de 1994 estableciera en el artículo 124° que “...*corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*”, como una forma de evitar el vaciamiento del dominio que tienen sobre esos mismos recursos. Debido a que tradicionalmente el tema de los residuos está considerado como una atribución municipal, otro elemento importante para el análisis de las políticas de *RSU*, introducido en la última reforma de la *CN*, es la incorporación del artículo 123°, el cual establece que “...*cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal*<sup>6</sup> y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Es importante destacar que las provincias analizadas no han reconocido la autonomía institucional de los gobiernos locales mediante la reforma de sus respectivas constituciones para adecuarlas al artículo 123°, por lo tanto, la regulación marco de la gestión de los *RSU* depende de las leyes orgánicas de municipalidades: Decreto-Ley 6769/58 (provincia de Buenos Aires), Ley N° 1079 (Mendoza) y Ley N° 2756 (Santa Fe).

En segundo término, en los Códigos de Fondo existen numerosas disposiciones que hacen referencia a la temática ambiental, vinculadas a la contaminación por *RSU*. Por ejemplo, el Código Civil establece, entre otros aspectos, disposiciones sobre aguas superficiales y subterráneas. Por otra parte, el Código Penal se refiere, entre otros, a los delitos de contaminación de aguas y sustancias alimenticias.

---

<sup>4</sup> Con objeto de garantizar el ejercicio de este nuevo derecho, la Carta Magna establece el amparo ambiental como el mecanismo judicial por excelencia para la tutela de los derechos ambientales. Este recurso puede ser presentado por el o los particulares afectados, el defensor del pueblo y/o las asociaciones ambientales (Art. 43°).

<sup>5</sup> Según este marco jurídico las provincias podrán solicitar mayores o iguales exigencias ambientales que la Nación pero nunca podrán disminuir los niveles establecidos por las autoridades federales.

<sup>6</sup> Hasta 1989 la Corte Suprema había sostenido que los municipios constituían entes autárquicos territoriales de las provincias. Sin embargo, en ese año, se pronunció, mediante el fallo “Rivademar C/ Municipalidad de Rosario”, a favor de la autonomía municipal, señalando las diferencias de los municipios con los entes autárquicos, como por ejemplo: el origen constitucional de los municipios frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la constitución asegura su existencia, etc.

En tercer lugar, la Ley General del Ambiente N° 25675 de 2002, regula los presupuestos mínimos para una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Uno de los objetivos de esta norma es establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional. En este sentido, crea, a través de la instrumentación del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), el “...*Sistema Federal Ambiental con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires*” (Art. 23°),

El marco jurídico nacional, en vinculación a los *RSU*, se completa con otras dos leyes: la de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios N° 25612, de 2002, y la de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios N° 25916, de 2004. Esta última determina los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios, sean éstos de origen residencial, urbano, comercial, asistencial, sanitario, industrial o institucional, con excepción de aquellos que se encuentren regulados por normas específicas (Art. 1°). En cuanto al manejo de los residuos, establece la obligatoriedad de realizar una gestión integrada, la cual está definida como “...*el conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí que conforman un proceso de acciones para el manejo de los residuos domiciliarios, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población*” (Art. 3°). Esta gestión comprende las etapas de generación y disposición inicial, recolección y transporte, tratamiento, transferencia y disposición final de estos residuos. En cuanto a los objetivos de la norma (Art. 4°) figuran: lograr un adecuado y racional manejo de los residuos domiciliarios mediante su gestión integral, a fin de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población; promover la valorización de los residuos domiciliarios a través de la implementación de métodos y procesos adecuados; minimizar los impactos negativos que estos residuos puedan producir sobre el ambiente; y lograr la minimización de los residuos con destino a disposición final.

Como se puede observar existe un marco jurídico nacional orientado a coordinar las políticas de *RSU*, en dirección hacia un manejo integral. Sin embargo, la

implementación de estas políticas constituye una tarea compleja y que aún queda con distintos aspectos pendientes de ser cumplidos en los niveles municipales.

A su vez, la *ENGIRSU*, en el año 2005 también define lineamientos a seguir a nivel nacional para la gestión integral de los residuos y, a la vez, incorpora con mayor fuerza la idea de incluir socialmente a los recuperadores de materiales.

## **5. Los estudios de casos**

### **5.1. La Plata (provincia de Buenos Aires)**

El Partido de La Plata tiene una superficie de 942 km<sup>2</sup> y se ubica al noreste de la provincia de Buenos Aires, abarcando un 0,3% de su territorio. En 2010, su población era de 654.324 habitantes y su densidad poblacional, de 694 habitantes por km<sup>2</sup><sup>7</sup>. El 15% del suelo del distrito es urbano, el 39% periurbano y el 46% rural. Con el crecimiento poblacional y económico, desde fines de los '80, en la ciudad se ha desbordado el tejido urbano original, desde el casco urbano, hacia la periferia (Frediani, 2010). En términos económicos, en La Plata existe cierta incidencia de actividades primarias en la producción (principalmente hortícolas y frutas) y una industria diversificada (Lauría, 2010). Se desarrolla una importante actividad administrativa y comercial, al ser la ciudad de La Plata (ubicada en el partido homónimo) la capital provincial y un centro universitario de relativa importancia (Lódola y Brigo, 2011).

#### **5.1.1 Análisis histórico del caso**

En el año 2004 comenzó un proceso de movilización y reclamos por parte de organizaciones y vecinos en pos del cierre de un relleno sanitario, ubicado en Ensenada, en un área contigua a La Plata. Denunciaban el ingreso de residuos al predio que maneja la *CEAMSE* (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado)<sup>8</sup>, desde distritos alejados, sosteniendo que esto generaba un riesgo ambiental sobre los vecinos. Las organizaciones *Nuevo Ambiente* y el *Centro Vecinal Punta Lara* presentaron un recurso de amparo por estos motivos<sup>9</sup>. Asimismo, la ampliación del relleno propició la conformación de la *Asamblea Ambiental de Vecinos y Organizaciones No + CEAMSE*.

---

<sup>7</sup> De acuerdo con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

<sup>8</sup> La *CEAMSE* es una empresa creada por los estados de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires para realizar la gestión residuos sólidos urbanos del área metropolitana de Buenos Aires.

<sup>9</sup> [www.nuevoambiente.org/index.php/no-mas-ceamse/](http://www.nuevoambiente.org/index.php/no-mas-ceamse/). Consultado el 12/8/2015.

Ante la intervención de la justicia bonaerense se estableció que organizaciones demandantes, la *CEAMSE* y el gobierno provincial debían generar un Convenio de Partes, con carácter de fallo judicial. El convenio al que se llegó en 2007 establecía que debía ponerse plazo al cierre del relleno y atribuyó a la provincia de Buenos Aires la obligación de dar solución al tema. Además, según lo manifestó un miembro consultado de una de las organizaciones, una condición establecida era que debía sancionarse una ley de gestión de residuos a nivel provincial, lo cual ocurrió luego.

Esto generó un escenario en el que el intendente de La Plata de ese entonces, Julio Alak (1991-2007), comenzó a considerar propuestas que emergían desde las organizaciones, orientadas hacia un nuevo modelo de gestión -*GIRSU*. En ese marco, el municipio solicitó un estudio sobre alternativas de gestión a la Universidad Nacional de La Plata (*UNLP*) y a la Universidad Tecnológica Nacional (*UTN*), propiciando la intervención de profesionales de distintas disciplinas que, sobre la base de sus conocimientos, actuaron como interlocutoras entre sociedad civil y gobierno local.

Tras asumir Pablo Bruera como intendente, en 2007, continuó el diálogo con organizaciones, vecinos y el sector académico. Asimismo, el gobierno de La Plata puso en vigencia en 2008 la *Agencia Ambiental* que, desde una mirada de largo plazo, comenzó a promover la *GIRSU*<sup>10</sup>. La misma instrumentó una mesa de trabajo, así como encuentros abiertos en donde participaron diversos actores, incluyendo a las cooperativas de cartoneros.

En 2008, el municipio promovió la generación de un *Consortio de Gestión de la Región Capital* (Consortio Regional) que también abarcó a Ensenada, Brandsen, Berisso, Punta Indio y Magdalena<sup>11</sup>. En ese marco, se realizaron reuniones entre universidades, los 5 intendentes y sus equipos, en las que finalmente, se acordó abordar una propuesta *GIRSU*, generada por la *UNLP*, con una etapa de separación en origen de los *RSU* en la que intervendrían las cooperativas clasificando residuos secos en *Centros de Recuperación Urbana Municipal* (*CRUM*). Cada territorio aportaría a un *CRUM*. El rechazo se derivaría a una planta de tratamiento que recuperaría lo que fuera factible. El resto se enterraría en un relleno, en donde se tratarían los materiales previamente

---

<sup>10</sup>[www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/or10500/or10462\\_texto.htm](http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/or10500/or10462_texto.htm)\_Consultado el 10/8/2016.

<sup>11</sup> De acuerdo con un miembro de la *UNLP* entrevistado, algunos vecinos se opusieron inicialmente a la creación del *Consortio Regional*, pues asumían que se establecía para generar un nuevo relleno y se movilizaron. En ese marco, el distrito de Magdalena se retiró del *Consortio Regional* en lo relativo al tema de los residuos.

(entrevista a miembro de *UNLP*). Mientras tanto, en ese mismo año, el municipio comenzó a implementar un incipiente dispositivo de recolección diferenciada de *RSU*, instalando recipientes diferenciados ubicados en distintos puntos<sup>12</sup>.

La *Agencia Ambiental*, por su parte, facilitó la presentación ante el Concejo Deliberante de un proyecto de ordenanza orientada a la *GIRSU*, elaborado por organizaciones ambientalistas y sociales de la región<sup>13</sup>, y discutido con funcionarios. La *Ordenanza Basura Cero* (N°10661) se sancionó en diciembre de 2009<sup>14</sup>, y fue aprobada por unanimidad<sup>15</sup>. En consonancia, el municipio puso en marcha el *Plan Bolsa Verde*, en el año 2009, de recolección domiciliaria diferenciada, en el que recuperadores asociados a cooperativas seleccionan materiales, y se establecieron 4 puntos verdes a los que los vecinos podían llevar residuos *secos*, un sábado al mes<sup>16</sup>.

A la vez, considerando la *Ordenanza Basura Cero* y el Convenio de Partes, desde la *Agencia Ambiental*, el gobierno de La Plata, en 2010, llevó a cabo un proceso licitatorio para la construcción de una planta de tratamiento integral de residuos de la región, a condición de que la provincia de Buenos Aires lo financiara. Se adjudicó la licitación a la unión de tres empresas: el grupo español *Griñó Ecologic*, *ESUR* y *Emprendimientos MGM*<sup>17</sup>.

Sin embargo, ante el rechazo de los vecinos de que se instalara una planta en las cercanías de sus domicilios, en 2011, el municipio de La Plata firmó un *Convenio de Cesión de Contrato* con Ensenada, para ubicarla en aquel territorio<sup>18</sup>. Pero si bien la construcción empezó, al poco tiempo se detuvo<sup>19</sup>. La empresa solicitaba una re-

---

<sup>12</sup>[gestion.laplata.gov.ar/noticias/1294-nuevo-plan-de-recoleccion-de-residuos-y-extraccion-de-arboles](http://gestion.laplata.gov.ar/noticias/1294-nuevo-plan-de-recoleccion-de-residuos-y-extraccion-de-arboles). Consultado el 7/10/ 2016.

<sup>13</sup> Participaron *Nuevo Ambiente*, *Alianza Global Anti-Incineración*, *Agrupación Sotobosque*, *Educadores Ambientales Independientes*, *Central de Trabajadores de Argentina* y *Fundación Biósfera*.

<sup>14</sup>[www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/or11000/or10661.asp?ver=&resol](http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/or11000/or10661.asp?ver=&resol). Consultado el 10/8/2015.

<sup>15</sup>La ordenanza N°10661 se orienta a la minimización en la generación de *RSU* y a su recuperación. Establece la reducción progresiva de los residuos que se disponen en rellenos y prohíbe, desde 2016, el envío a disposición final de diversos *RSU*. Asimismo, prevé la separación en origen, la utilización de bolsas verdes para residuos *secos* y la instalación de una planta de tratamiento de residuos, orientada a la gestión integral (FARN, 2010). Contempla la participación de recuperadores insertos en cooperativas. Por otra parte, prevé la conformación de un Consejo de Control y Seguimiento; diseñar políticas de bonificaciones tributarias; y un Programa Permanente de Educación Ambiental. [www.ambiente.gob.ar/archivos/web/ObservaRSU/file/ORDENANZA%2010\\_661%20%E2%80%9CBasura%200%E2%80%9D%20de%20La%20Plata.pdf](http://www.ambiente.gob.ar/archivos/web/ObservaRSU/file/ORDENANZA%2010_661%20%E2%80%9CBasura%200%E2%80%9D%20de%20La%20Plata.pdf). Consultado el 10/8/2015.

<sup>16</sup> [www.aimdigital.com.ar/2016/09/27/nueva-convocatoria-del-programa-puntos-verdes/](http://www.aimdigital.com.ar/2016/09/27/nueva-convocatoria-del-programa-puntos-verdes/). Consultado el 2/11/ 2016.

<sup>17</sup>[www.diagonales.com/provincia/211437-renegociaran-el-contrato-por-la-planta-de-tratamiento-de-basura.html](http://www.diagonales.com/provincia/211437-renegociaran-el-contrato-por-la-planta-de-tratamiento-de-basura.html). Consultado el 22/7/ 2015.

<sup>18</sup>[www.lapoliticaonline.com/nota/92037/](http://www.lapoliticaonline.com/nota/92037/) Consultado el /12/2015.

negociación sobre el contrato por la incorporación de costos no previstos y la provincia no lo habría aceptado<sup>20</sup>.

La provincia de Buenos Aires no volvió a intervenir en el tema durante los años subsiguientes<sup>21</sup>. Diversas organizaciones acusaban al gobierno provincial, a la *CEAMSE*, a los gremios de recolectores y de trabajadores de la *CEAMSE* de tener intereses compartidos y resistirse a un cambio de modelo. Entonces, realizaron nuevas presentaciones ante la justicia y, en 2013, se creó el *Foro Ambiental de Legisladores, Concejales y ONG de la Región Capital* (Foro Ambiental) con el objetivo de lograr la instalación de la planta, a partir de un trabajo conjunto entre sociedad civil y estado. Ante nuevas demandas por el incumplimiento del Convenio de Partes, a su vez, la Corte Suprema instó al gobernador provincial (Daniel Scioli) y al intendente de Ensenada (Mario Secco) a que dieran explicaciones. Mientras tanto, las movilizaciones por el cierre del relleno continuaron. También las denuncias por parte de concejales no oficialistas<sup>22</sup>.

En 2014 se suscribió un acuerdo que preveía el cierre del relleno a partir de enero de 2017, los procedimientos para hacerlo y la construcción de una nueva planta<sup>23</sup>. En 2015, la provincia anunció que financiaría la construcción de una Planta de Tratamiento Mecánico Biológico (TMB)<sup>24</sup> en Ensenada, para los residuos de la región, junto con un tratamiento *post* cierre del relleno durante 50 años, ahora a cargo de la *CEAMSE*<sup>25</sup><sup>26</sup>.

Las obras y las operaciones de la planta se adjudicaron a la firma *Arx Arcillex*, vía licitación<sup>27</sup>. La planta tendría una capacidad para tratar aproximadamente 900 toneladas diarias, el 100% de los residuos de la región<sup>28</sup>. La fracción orgánica sería bioestabilizada

---

<sup>19</sup>[www.lapoliticaonline.com/nota/56799/](http://www.lapoliticaonline.com/nota/56799/). Consultado el 12 de agosto de 2015.

<sup>20</sup>[www.diagonales.com/provincia/199801-nota-199801-basura-hace-80-dias-que-las-obras-de-la-planta-estan-paradas.html](http://www.diagonales.com/provincia/199801-nota-199801-basura-hace-80-dias-que-las-obras-de-la-planta-estan-paradas.html). Consultado el 15 de agosto de 2015.

<sup>21</sup>[www.diagonales.com/provincia/197054-nota-197054-paralizaron-las-obras-de-la-planta-de-residuos-en-ensenada.html](http://www.diagonales.com/provincia/197054-nota-197054-paralizaron-las-obras-de-la-planta-de-residuos-en-ensenada.html). Consultado el 22 de julio de 2015.

<sup>22</sup>[www.andaragencia.org/la-suprema-corte-exige-a-la-provincia-una-rapida-solucion-al-ceamse-en-punta-lara/](http://www.andaragencia.org/la-suprema-corte-exige-a-la-provincia-una-rapida-solucion-al-ceamse-en-punta-lara/). Consultado el 22 de julio de 2015.

<sup>23</sup>[argentinamunicipal.com.ar/argentina/?p=25098](http://argentinamunicipal.com.ar/argentina/?p=25098). Consultado el 19/7/ 2015.

<sup>24</sup>Las Plantas de Tratamiento Mecánico Biológico consisten en una tecnología de tratamiento de residuos que combina un proceso mecánico y de clasificación de *RSU*, con un tratamiento biológico, Según se indica desde la *CEAMSE*, 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. [www.ceamse.gov.ar/primera-planta-de-tratamiento-mecanico-biologico-mbt-en-argentina/](http://www.ceamse.gov.ar/primera-planta-de-tratamiento-mecanico-biologico-mbt-en-argentina/). Consultado el 9 de septiembre de 2016.

<sup>25</sup>[www.agencianova.com/nota.asp?n=2014\\_3\\_4&id=40689&id\\_tiponota=4](http://www.agencianova.com/nota.asp?n=2014_3_4&id=40689&id_tiponota=4). Consultado el 5/12/2015.

<sup>26</sup>[www.lapoliticaonline.com/nota/92037/](http://www.lapoliticaonline.com/nota/92037/) Consultado el 5/12/2015.

<sup>27</sup>[ars.org.ar/noticias-nacionales/buenos-aires-arranco-la-construccion-de-la-nueva-planta-de-tratamiento-de-residuos/?mkt\\_hm=4&utm\\_source=email\\_marketing&utm\\_admin=19819&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=NEWSLETTER](http://ars.org.ar/noticias-nacionales/buenos-aires-arranco-la-construccion-de-la-nueva-planta-de-tratamiento-de-residuos/?mkt_hm=4&utm_source=email_marketing&utm_admin=19819&utm_medium=email&utm_campaign=NEWSLETTER). Consultado el 10/9/ 2016.

y compostada, o bien, se transformaría en combustible para el sector industrial<sup>29</sup>. Según se argumentó desde la *CEAMSE*, el proyecto de Ensenada sería replicable en toda la región.

Mientras tanto, las organizaciones continuaron movilizándose, reclamando el cierre del relleno, una alternativa para su reemplazo, mayor información, transparencia, participación y control. (Nuevo Ambiente, 2015). Asimismo, cooperativas de recuperadores han reclamado sostener su fuente de trabajo y una mayor inclusión social. Por su parte, recuperadores informales, a través de organizaciones que los nuclean, demandan ser reconocidos a través de un registro oficial de recuperadores que les permitan formalizar sus demandas y mejorar sus condiciones laborales<sup>30</sup>.

Antes de finalizar este estudio, a fines de 2016, la nueva gestión de gobierno de La Plata (Julio Garro, diciembre de 2015-actualidad), se encontraba discutiendo un *Plan Estratégico*, que incluía un *Plan GIRSU* para el distrito, en una mesa en la que participaban funcionarios de distintos ámbitos, miembros de la universidad y de la sociedad civil. Académicos e integrantes de cooperativas, según lo manifestaron en entrevistas realizadas, expresaron el temor de que el proyecto de planta *TMB* se oriente principalmente a atenuar los conflictos asociados al relleno y a rellenar canteras, y pierda de vista la necesidad de fortalecer la separación en origen y la recuperación de materiales, así como el rol de los recuperadores en el circuito formal de los residuos (Nuevo Ambiente, 2015)<sup>31</sup>. Por su parte, el gobierno local también anunció un proyecto de construcción de una planta de tratamiento de áridos y una de poda; y la instalación de nuevos centros verdes, para lo cual ha solicitado fondos al gobierno nacional.

### **5.1.2. Situación actual en la gestión de los RSU**

Al cierre de este trabajo el municipio tenía en marcha el *Programa de Gestión Responsable de Residuos* que, vinculado al *Plan Bolsa Verde*, solicita a los vecinos que saquen a la calle sus residuos *secos* (vidrio, plástico, metal, tela, papel, cartón y tetra-brick) en bolsas verdes que, luego, son transportadas hasta donde operan cooperativas de recuperadores, para ser vendidos a empresas. El resto de los residuos, la mayor parte, denominados “húmedos”, continúa enterrándose en el relleno de Ensenada<sup>32</sup>. Esta

---

<sup>28</sup> [www.primereando.com.ar/nueva-planta-de-tratamiento-de-residuos-para-la-plata-y-la-region/](http://www.primereando.com.ar/nueva-planta-de-tratamiento-de-residuos-para-la-plata-y-la-region/). Consultado el 12/9/ 2016.

<sup>29</sup> [www.clarin.com/ciudades/nueva\\_planta-cerrar-relleno-sanitario-ensenada\\_0\\_1322267771.html](http://www.clarin.com/ciudades/nueva_planta-cerrar-relleno-sanitario-ensenada_0_1322267771.html). Consultado el 10 /9/2016.

<sup>30</sup> [www.cartoneando.org.ar/content/otras-organizaciones-de-cartoneros](http://www.cartoneando.org.ar/content/otras-organizaciones-de-cartoneros). Consultado el 10/08/ 2015.

<sup>31</sup> [www.nuevoambiente.org/](http://www.nuevoambiente.org/). Consultado el 11/10/2016.

gestión de los *RSU* implica altos costos al municipio en términos de recolección –principalmente- y disposición final. Funcionarios locales consultados estimaron que este gasto se aproximaría al 35% del presupuesto municipal. La recolección la realiza la empresa *ESUR*.

**(i) Erradicación de basurales a cielo abierto.** En La Plata hay aproximadamente 50 canteras en las que funcionan basurales a cielo abierto, con un arrojo indiscriminado de residuos, según profesionales entrevistados de la *UNLP*. Si bien funcionarios locales de la gestión actual de gobierno, Garro, al respecto, explicaron que existe una decisión política de terminar con las prácticas ilegales de disposición informal de *RSU*<sup>33</sup>; miembros de la oposición, vecinos y académicos aún denuncian la permanencia de basurales<sup>35</sup>.

**(ii) Reducción de la disposición final (en rellenos).** En 2015, La Plata dispuso en el relleno de Ensenada 207.813 toneladas (anuales) y 0,489 tonelada *per cápita*. El enterramiento tendió a aumentar desde la década de los noventa. Entre 2007 y 2014 se dio una caída en el enterramiento, lo cual fue atribuido por un funcionario de la gestión local Bruera (2007-2015) al *Plan Bolsa Verde*<sup>36</sup>. Otras causas posibles destacadas por miembros de organizaciones son las nuevas resoluciones del *OPDS* con respecto a grandes generadores, que los obligan a hacerse cargo de sus residuos y/o el desvío de materiales hacia sitios de disposición informal<sup>37</sup>. Desde 2015 se observó un incremento en el enterramiento de *RSU*. Funcionarios municipales entrevistados en 2016 expresaron que esto se debe al comienzo de una política de desvío de los canales de disposición informal, hacia el relleno<sup>38</sup>.

**(iii) Logros en términos de recolección diferenciada y recuperación de materiales.**

El *Plan Bolsa Verde* gestiona un sistema de doble recolección diferenciada de *RSU* (uno diurno y otro nocturno), puerta a puerta. En 2015, el gobierno manifestaba implementar el programa en el 75% de las 19.000 cuadras en las que se prestaba el

---

<sup>32</sup>[www.laplata.gov.ar/#/gobierno/programa/ejes?categoria=gestionResponsable](http://www.laplata.gov.ar/#/gobierno/programa/ejes?categoria=gestionResponsable). Consultado el 1/7/2017.

<sup>33</sup>[www.agencianova.com/nota.asp?n=2016\\_3\\_15&id=50344&id\\_tiponota=10](http://www.agencianova.com/nota.asp?n=2016_3_15&id=50344&id_tiponota=10). Consultado el 2/10/2016.

<sup>34</sup>[www.nuevoambiente.org/](http://www.nuevoambiente.org/). Consultado el 11/10/2016.

<sup>35</sup>[www.laplata.gov.ar/#/gobierno/programa/ejes?categoria=gestionResponsable](http://www.laplata.gov.ar/#/gobierno/programa/ejes?categoria=gestionResponsable). Consultado el 1/7/2017.

<sup>36</sup>Esto se ha dado, si bien existieron eventuales caídas transitorias en el enterramiento, asociadas a crisis económicas que afectaron el consumo y con picos eventuales asociados a la suspensión transitoria de la utilización de poda y áridos para la construcción de caminos.

<sup>37</sup>[noticiasar.com/municipales/la-basura-que-no-va-a-la-ceamse-la-tiran-en-las-canteras/](http://noticiasar.com/municipales/la-basura-que-no-va-a-la-ceamse-la-tiran-en-las-canteras/). Consultado el 19/7/2015.

<sup>38</sup>[diariohoy.net/interes-general/la-plata-en-un-ano-la-generacion-de-residuos-crecio-mas-del-30-93394](http://diariohoy.net/interes-general/la-plata-en-un-ano-la-generacion-de-residuos-crecio-mas-del-30-93394). Consultado el 1/6/ 2017.



servicio de recolección, lo cual alcanzaba a alrededor de un 87% de la ciudadanía. De ese porcentaje, el 50% de la población estaría participando. Así, en 2014, sumando secos, tierra y áridos, se estimó que se recuperaban 200 toneladas algunos días, lo cual representaba aproximadamente un 20% de los residuos producidos en La Plata. Sin embargo, estas estimaciones se derivan de la evolución en la disposición final que se realiza en la *CEAMSE*, por lo que no puede concluirse definitivamente que este número sea atribuible a la recuperación de residuos. Cabe considerar también la evolución de la disposición de residuos hacia mecanismos informales y, el rechazo de los materiales manejados a través de las bolsas verdes.

**(iv) Instalación de plantas de tratamiento.** En La Plata no existe una planta de tratamiento de residuos pública destinada a la recuperación de materiales, si bien está en construcción la mencionada Planta *TMB* de *RSU* para la Región Capital, que se proyecta en reemplazo del relleno de Ensenada<sup>39</sup>. A través del *Plan Bolsa Verde* se recuperan algunos residuos en galpones manejados por cooperativas de recuperadores. Si bien algunos de estos predios están mejor equipados que otros (*Centro de Estudios Federales*, 2014), en términos generales, enfrentan deficiencias en cuanto a infraestructura y equipamiento como para incrementar significativamente la cantidad de materiales que se recuperan.

**(v) Incorporación de recuperadores informales.** Desde el ámbito académico se estimó que existen menos de 100 recuperadores incorporados en 6 cooperativas<sup>40</sup>. Algunas tienen sus papeles al día y otras no. Los ingresos de estos recuperadores surgen de los residuos que provienen de las bolsas verdes, que ellos separan y venden, más un subsidio otorgado por el municipio. El manejo de las bolsas verdes facilita el trabajo de los recuperadores, ya que, si bien prevalecen algunas condiciones de precariedad laboral, no detentan condiciones semejantes a las del trabajador que opera en calle. Éstos últimos, aún vigentes, trabajan por cuenta propia, seleccionando materiales en la vía pública, padeciendo la inseguridad que implica transitar entre los autos, el esfuerzo físico de arrastrar carros, o la denuncia por maltrato animal, o cirujeo, por ejemplo (Rausky, 2016). Algunas cooperativas también generan rentas por fuera del vínculo con

---

<sup>39</sup><http://diariohoy.net/interes-general/la-plata-en-un-ano-la-generacion-de-residuos-crecio-mas-del-30-93394>. Consultado el 1/6/2017.

<sup>40</sup>Las cooperativas que operan en 2016 en La Plata con el *Plan Bolsa Verde* son *San Ponciano*, *Unión de Cartoneros Platenses*, *Barrios productores*, *Sol-Plat*, *La Unión Hace la Fuerza* y *La Única*.

el municipio (por ejemplo, vinculándose con grandes generadores), lo cual suele evitar la dependencia respecto del mismo, según lo expresaron miembros de la *UNLP*.

## **5.2. Rafaela (Provincia de Santa Fe)**

La Provincia de Santa Fe tiene una superficie de 133.007 km<sup>2</sup> y está dividida políticamente en 19 departamentos. Los departamentos se dividen en distritos, los cuales tienen la categoría de municipios o comunas, cubriendo todo el territorio provincial. Según el Censo 2010, Santa Fe, cuenta con 3.200.736 habitantes, concentra el 8% de la población total del país y se constituye como la tercera provincia en términos poblacionales. El municipio de Rafaela, cuenta con aproximadamente 100.000 habitantes, siendo que, como ciudad intermedia, se constituye en la tercera localidad de la provincia<sup>41</sup>. Desde el inicio de la democracia, la historia de la política rafaquina muestra un dominio exclusivo del partido justicialista. Sin embargo, en términos partidarios, cabe incluir una gran impronta de personalismo para cada uno de los diferentes mandatos. Esto se ve reflejado en su política de crecimiento y en el tipo de decisiones políticas.

Desde fines de los noventa Rafaela se erigió como ciudad modelo en materia de planeamiento estratégico y desarrollo regional, convirtiéndose luego en ejemplo de “*ciudad sustentable*”, que *logró sobrevivir* a la crisis del 2001, cuenta con 465 empresas y más de 1.500 comercios: como dato se destaca que cada 15 habitantes hay una PYME. Diez años atrás, previo al modelo de la *sojización*, presentaba una base agrícola-láctea, y era conocida como “la perla del Oeste, de la Pampa Gringa” (Castagno, 2015). Rafaela se destaca por ser el distrito santafesino que ha puesto más énfasis en la gestión integral de los residuos en el nivel local, con un fuerte acento en la separación en origen.

### **5.2.1. Análisis histórico del caso**

Desde el año 2003, cuando el gobierno municipal determinó el cierre del viejo basural a cielo abierto, los residuos de Rafaela comenzaron a transportarse mayoritariamente a un relleno sanitario (RS) ubicado en las inmediaciones del municipio. La decisión política del intendente Peirone (1999-2003) contó con el apoyo unánime del concejo

---

<sup>41</sup> Ubicada en el centro oeste de la provincia, dista 96 km de la ciudad de Santa Fe, 234 km de Rosario y 292 km de la ciudad de Córdoba.

Municipal para la construcción del relleno, e incluía el inicio de la recolección diferenciada, experiencia que comenzó con algunos barrios para luego extenderse. En el predio vivían unas 312 familias, a quienes el gobierno les propuso que continuasen con sus actividades de recuperación en el nuevo *RS*, que incluía un espacio para futuras plantas de recupero, dentro de un llamado *Complejo Ambiental*. Así se inició el largo proceso de conformación de las cooperativas que, luego de 8 años, se integraron legalmente a través del apoyo del estado municipal.

Durante los dos primeros años la recuperación fue manual, pero a partir de julio de 2005 los residuos comenzaron a procesarse en una Planta de Recupero mecanizada. La recolección diferenciada se extendió a todo el ejido urbano y, según datos del propio municipio, más del 80% de los hogares se sumaron a este sistema. En el año 2007 las tres cooperativas quedaron legalmente constituidas, insertándose en el ámbito de la Subsecretaría de Economía Social.

En 2009, en sintonía con el modelo *GIRSU*, la provincia de Santa Fe aprobó la Ley N° 13055/09, conocida como “Basura cero”, que aún no ha sido reglamentada. La misma consta de dos ejes principales: por un lado, establece metas progresivas de reducción de la cantidad de residuos llevados a disposición final y, por otro, especifica requisitos (de diseño y ubicación) que deben cumplir los rellenos sanitarios y obliga a los municipios a adecuar la disposición final a determinadas condiciones, erradicando el uso de basurales a cielo abierto (Geary 2010; 2014).

En el 2010, con la creación del *Programa Rafaela + Sustentable* (Programa R+S), se impulsó el desarrollo de un nuevo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, acompañado por la Ordenanza N° 4404, que brinda un marco legal adecuado para su implementación<sup>42</sup>. Entre los objetivos y metas del mismo, se plantea la reducción del enterramiento controlado de residuos, así como fomenta el consumo responsable y la producción más limpia, profundiza las campañas de educación ambiental y la creación de conciencia colectiva. Pretende consolidar la separación en origen en domicilios, apuntando también a incorporar a los Grandes Generadores.

Vemos entonces que el poder local, conjuntamente con los concejales electos, y con la intervención de actores económicos sociales<sup>43</sup>, inició el abordaje de los temas

---

<sup>42</sup> <http://rafaela-sustentable.com.ar/?p=37>- <http://www.gobiernolocal.gob.ar/?q=node/3768>.

<sup>43</sup> Por ejemplo, el rol de la Cámara de Supermercadas de Rafaela fue crucial para acordar con funcionarios del municipio que vendieran el cartón a las cooperativas (ya que lo hacían a otros

ambientales en la agenda política. En materia de recursos, funcionarios actuales manifiestan que Rafaela ha recibido apoyo financiero nacional<sup>44</sup> y, por el contrario, reclaman por la ausencia de la provincia, atribuible esto a su pertenencia a un diferente signo político del gobierno, que desde fines del 2003 forma parte del FPCyS.

Las cooperativas surgieron como forma de dar respuesta a las necesidades sociales, a través de una política del gobierno nacional, en el 2001, durante la crisis de época. Sin embargo, hacia el año 2011 el funcionamiento de las cooperativas no satisfacía las necesidades básicas de los recuperadores, quienes se organizaban en piquetes a la entrada del RS. Requerían la presencia del intendente, Luis Castellano, quien definió la inclusión de las mismas en el área de la Subsecretaría de Economía Social y Empleo. Este acompañamiento del Estado significó según lo manifestó una funcionaria de esa agencia, un cambio sustancial para el desarrollo y verdadera consolidación de las cooperativas. La condición legal y jurídica les permitió adquirir conocimiento de sus derechos y capacitación: aprender a controlar y pesar lo que venden, así como la legalización de los revendedores del material recuperado. La forma organizativa básica se dio a través de una coordinadora/trabajadora, entre el estado y los cooperativistas.

Hacia el año 2015 se creó el Instituto de Desarrollo Sustentable Rafaela (IDSR)<sup>45</sup>, un organismo municipal autárquico que tiene como objetivo promover la implementación de un modelo de desarrollo sustentable para Rafaela, a partir de la preservación y mejora de la calidad ambiental de la ciudad, con la utilización racional de los recursos naturales y la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Su tarea es de investigación y desarrollo, y dentro de su órbita funciona el Consejo Ambiental, conformado por representantes de instituciones locales<sup>46</sup>.

---

revendedores). Al mismo tiempo las cooperativas son quienes retiran el cartón cobrándoles el flete por el servicio de recolección. La concientización puerta a puerta para la recolección diferencia domiciliaria es casi permanente, ya que –dicen los funcionarios–sino la tendencia del 2015 al 2016 fue a descender, siendo un 10% menos los hogares que separan.

<sup>44</sup> Por ejemplo, en el año 2011 el Proyecto ejecutivo del Parque Tecnológico del Reciclado (PTRR) ha sido desarrollado con la asistencia financiera y técnica del Programa Multisectorial de Preinversión III, de la Dirección Nacional de Preinversión dependiente del Ministerio de Economía de la Nación.) En esta primera etapa de desarrollo el PTRR contará con ocho parcelas disponibles (de un total de 30 previstas para 2015) donde se instalarán siete emprendimientos de interés público regional: el centro de acopio de aceite vegetal utilizado; el centro de valorización de restos de poda y patio; el centro de acopio de residuos especiales; el centro de procesado de residuos de las construcción

<sup>45</sup>Odenanza N°4785, inspirada en la Encíclica Papal del 2015 y en el Acuerdo de París sobre Cambio Climático.

<sup>46</sup> Su objetivo es promover el desarrollo sustentable de la ciudad a partir del cuidado y la preservación de los recursos naturales e interactuar acerca de los diversos proyectos del Programa R+S. Intervienen asociaciones intermedias (clubes, vecinales, empresarios, la Sociedad Rural y representantes de la Iglesia.

Los funcionarios que trabajan coordinadamente con el *IDSR* manifiestan que el trabajo es de tipo transversal, siendo 4 ó 5 secretarías que trabajan en conjunto. Rafaela lidera la capacitación de municipios a nivel regional, esto es, de aquellos municipios que carecen de *RS*, lo cual incluye la discusión acerca de la formación de consorcios para la disposición y tratamiento integral de los *RSU*.

### **5.2.2 Situación actual en la gestión de los *RSU***

Según un informe de 2012 (HYTSA 2012), a esa fecha sólo existen en la provincia de Santa Fe cuatro rellenos sanitarios: Ricardone, Rafaela, Santa Fe y Pérez, los cuales reciben residuos de 21 distritos, cuya población equivale a poco más del total provincial (1.700.000 habitantes). En el resto de la provincia, 7 distritos (100.000 habitantes) disponen en vertederos controlados y 355 distritos (1.400.000 habitantes) lo hacen en basurales a cielo abierto.

La gestión de *RSU* implica altos costos al municipio en términos de recolección y disposición final. Funcionarios locales consultados estimaron que se aproximaría al 11,5% del presupuesto. Del análisis del caso surge que el municipio de Rafaela avanzó en las cinco dimensiones que examinadas para evaluar los avances en la aplicación de la normativa *GIRSU*:

**(i) Erradicación de basurales a cielo abierto.** Se detectan micro-basurales municipales e informales en algunos barrios marginales. Allí, mujeres limpiadoras/organizadoras moradoras de los barrios, son contratadas por el municipio para concientizar al vecino. También, señalan los concejales y los miembros de la ONG “Amigos de la vida”, que en los caminos rurales se encuentran micro-basurales, junto con envases de agroquímicos abandonados, una situación ambiental muy compleja, dado que Rafaela es uno de los grandes productores de soja.

**(ii) Reducción de la disposición final (en rellenos).**

Del ingreso anual que registra el relleno sanitario -en el 2016 fueron aproximadamente 57 mil toneladas-, entre el 10 y el 12% son *RSU* domiciliarios. El resto proviene de comercios e industrias, residuos de la construcción y limpieza de la ciudad.

---

Las organizaciones ambientalistas “Amigos de la Vida” y la Agrupación NET (Nueva Ecología de la Tierra) aún no participan.

Asesores locales afirman que ya desde el 2010, si bien la separación domiciliaria venía siendo “un éxito” se planteaba que de la ecuación “relleno + planta” no podía resultar una reducción significativa del enterramiento en las próximas dos décadas, así como que el desarrollo de la industria potente del reciclaje era también relativizado por una serie de factores<sup>47</sup>.

Frente a la necesidad, impuesta por la ley, de erradicar los numerosos basurales a cielo abierto y ajustarse al modelo *GIRSU*, la política del gobierno provincial apunta a la conformación de consorcios intermunicipales para la construcción de plantas de tratamiento y de rellenos sanitarios. Por el contrario, las organizaciones ambientalistas activas en la provincia<sup>48</sup> consideran preferible tratar y disponer los residuos lo más cerca posible de donde se generan. El gobierno de la provincia quiere que Rafaela forme un consorcio con las localidades de alrededor. La intención es que el municipio aporte la infraestructura que tiene desarrollada (relleno, planta de clasificación, etc.) a las otras localidades más pequeñas. Ante esta problemática, el gobierno local no ve beneficio en ello, ya que no existe un ofrecimiento de recursos para mejorar la gestión de residuos. Algunos funcionarios ilustran la situación a través del pre concepto que “Rafaela tiene plata”.

### **(iii) Logros en términos de recolección diferenciada y recuperación de materiales.**

Según funcionarios locales la recolección diferenciada es un “éxito”. La misma se sostiene a través de la concientización *puerta a puerta* y con el trabajo en las escuelas, donde también se difunde el trabajo de las cooperativas de recupero.

Rafaela mantiene 7 tipos de recolección: 1) domiciliaria (3 veces a la semana), con la modalidad de cestos individuales; 2) de patios (una vez al mes); 3) de papel blanco y 4) de cartón (2 veces a la semana); 5) de aceite. Todos los servicios son municipales, excepto el de *patios*, que es por licitación. Lo novedoso de Rafaela es que el 80% de los hogares se compromete con la separación<sup>49</sup>.

Actualmente, además, Rafaela ofrece a los municipios capacitación en materia de separación de residuos.

---

<sup>47</sup> Por ejemplo, a baja de compra de algunos materiales (tetra, el plástico, la chatarra) o de pérdida de valor en el mercado. Esto implica que el material que ha sido recuperado por los cooperativistas pierde valor.

<sup>48</sup> “Centro Ecologista Renacer” de Villa Constitución, “Tramatierra de Santa Fe, “Conciencia”

<sup>49</sup> Para aquellos que no respetan los días de recolección diferenciada la sanción consiste en el “no retiro de la bolsa”, dejando un mensaje para el vecino. También se observa que en algunos barrios, sólo un 30% de los vecinos se compromete esta modalidad.

Funcionarios y asesores del gobierno actual afirman que la gran asignatura pendiente de esta ciudad es la separación y valorización de residuos de las grandes empresas y de comercios como grandes generadores (GG). De las 465, sólo 10 industrias separan, siendo que muchas de ellas manipulan residuos peligrosos. A través del *Programa R+S*, las empresas también deben estar ajustadas al municipio, donando lo recuperable para luego ser retirado por las propios cooperativistas, sobre todo los supermercados<sup>50</sup>. Actualmente, los concejales impulsan una ordenanza que regule la responsabilidad civil del residuo, apuntando a los GG, para contribuir al aumento de materiales de recupero.

#### **(iv y v) Instalación de plantas de tratamiento e Incorporación de recuperadores.**

Actualmente la recuperación de materiales se realiza a través del trabajo de las 3 cooperativas de recupero: La Esperanza, Frente para el trabajo y “Tres R”, con alrededor de 60 trabajadores, donde el 80 % son mujeres. Las cooperativas venden todo bajo factura, reciben al comprador y depositan sus ingresos en cuentas corrientes, luego de lo cual distribuyen lo percibido, proporcionalmente a los días trabajados por cada asociado, quienes están bancarizados con una tarjeta y pagan monotributo. Las cooperativas pagan un canon mensual (el 10% de lo que venden) al municipio por el uso del predio.

Hemos mencionado que el *Complejo Ambiental* es un predio que comparten las cooperativas, instalado junto al el Relleno Sanitario y al Parque Tecnológico del Reciclado (PTRR). Este último abarca 1,5 ha, y se trata de empresas de separación y reciclado, de las cuales actualmente sólo funcionan una Planta de Recuperación de Aceite Vegetal Usado y una Planta Procesadora de Biodiesel.

### **5.3. Región del Valle de Uco (Provincia de Mendoza)**

La Región del Valle de Uco cuenta con una extensión total de 17.370 km<sup>2</sup>, dentro de la cual se encuentran los municipios de Tunuyán, Tupungato y San Carlos, que conforman el Oasis Centro. Junto a los Oasis Norte y Sur, representan, según diversas fuentes, entre el 2,5 y el 4% de los 148.827 km<sup>2</sup> de la superficie total provincial. Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, la provincia cuenta con 1.738.929 habitantes, distribuidos en dieciocho municipios, conformando uno de los

---

<sup>50</sup> A cambio el municipio reduce el canon que pagan por el ingreso como Grandes Generadores al RS

distritos electorales más importantes del país. La cantidad de habitantes en Tunuyán es de 49.458, de 32.631 en San Carlos y 32.524 en Tupungato.

El perfil de estos municipios es rural, siendo desde hace pocos años una de las zonas vitivinícolas más ricas de la provincia, donde se ubican importantes bodegas internacionales, como *Salentein*, considerada pionera en el desarrollo de la región. También se ubica en este territorio la Empresa *Eco de los Andes*, referente nacional en la provisión a agua mineral. Otra de las características de la zona es la importancia del turismo, ya que cuenta con cinco de las diecisiete áreas naturales protegidas de la provincia: Reserva Natural Laguna del Diamante, Parque Provincial Cordón del Plata, Parque Provincial Tupungato, Reserva Natural y Cultural Manzano Histórico, y Reserva de uso múltiple y reserva natural recreativa Manzano-Portillo Piuquenes. La magnitud de los emprendimientos vitivinícolas y turísticos vinculados a los recursos naturales constituye la base del rechazo a la minería metalífera en la zona (Wagner, 2010).

### **5.3.1. Análisis histórico**

Antes de explicar el desarrollo histórico del caso es conveniente aclarar que, de acuerdo con los datos provistos por la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza, la generación de residuos *per cápita* de esta región no representa el mayor problema a nivel provincial, ya que la zona crítica se encuentra en el Área Metropolitana, conformada por Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Luján de Cuyo, Lavalle, Maipú y Las Heras, en donde se producen el 70 % de los residuos y subsisten grandes basurales a cielo abierto. Sin embargo, el éxito del Valle de Uco radica más en la articulación interjurisdiccional, que en la disposición controlada del 3% de los residuos provinciales. El Consorcio Intermunicipal de la Zona Centro (COINCE) es el primero para la Gestión Integral de los *RSU* en Mendoza y el segundo en el país. Está ubicado en el paraje rural Capiz, del Departamento de San Carlos. Es relevante destacar que esta experiencia cuenta con la articulación de los intendentes de las tres principales fuerzas políticas de la provincia: Partido Justicialista (PJ) en Tunuyán, la Unión Cívica Radical (UCR) en Tupungato y Partido Demócrata (PD) en San Carlos.

Los orígenes del COINCE se remontan al año 2004, cuando el gobierno de Julio Cobos (UCR) transfirió -con el apoyo de la Nación- 880.000 pesos al consorcio que integran las tres comunas de la región para la gestión conjunta de la disposición final de los *RSU*. Si bien en este caso las movilizaciones sociales no se vincularon directamente con los residuos, la fuerza que fue adquiriendo la *Asamblea por el Agua Pura* -un movimiento



provincial que se afianzó en los gobiernos posteriores, principalmente a partir de 2007, con la sanción de la Ley N° 7722 que prohíbe el uso de sustancias tóxicas como el cianuro, el mercurio y el ácido sulfúrico en la minería a cielo abierto- da cuenta de la importancia que tiene la preservación de los recursos naturales en la región. Sobre el conflicto ambiental es importante destacar que, en 2015, la sentencia de la Suprema Corte de la Provincia confirmó la constitucionalidad de la Ley N° 7722, pero las empresas mineras están en condiciones de apelar el fallo ante la Corte Suprema de la Nación, con lo cual los movimientos ambientalistas mantienen el conflicto latente.

En 2006, la obra para la construcción de un relleno sanitario fue adjudicada a la Empresa Laugero-Fildagua UTE, la cual la inauguró en octubre de 2007. Antes de esa fecha, los residuos eran dispuestos en basurales a cielo abierto, en las zonas cercanas al río Anchayuyo (Tupungato), el Arroyo Claro (Tunuyán) y La Salada (San Carlos).

En agosto de 2008 la gestión provincial de Celso Jaque (PJ) firmó un convenio con los municipios para transferir 500.000 pesos para pagar la inversión realizada. En octubre de ese mismo año, el gobernador firmó un convenio con el Intendente de Tupungato, Joaquín Rodríguez (PJ), por el cual la provincia le entregó al municipio la suma de \$450 mil para la construcción de una planta de transferencia de desechos domiciliarios en el municipio, la cual no realizó.

En el año 2010, la Unión Europea envió un auditor internacional y decidió otorgar un subsidio de 150.000 euros (\$805.500) para la construcción de un parque arqueológico de la cultura huarpe y una nave para la realización del reciclaje de los residuos. Al año siguiente, el intendente de San Carlos Jorge Difonso (Partido Demócrata), presidente del consorcio, viajó a Bruselas (Bélgica) para participar en un encuentro en el que la Unión Europea evaluó proyectos relacionados con el ambiente.

En marzo de 2013, durante la gestión provincial de Francisco Perez (PJ), se inauguraron las obras de ampliación del COINCE. Este gobernador firmó junto con los intendentes Jorge Difonso (PD), de San Carlos; Joaquín Rodríguez (PJ), de Tupungato, y el Tunuyanino Martín Aveiro (PJ), un convenio por medio del cual *COINCE* recibiría 3 millones de pesos para financiar obras de infraestructura y campañas de concientización entre la población para fomentar la separación de los residuos. Sin embargo, la situación financiera de la provincia complicó el cumplimiento de los pagos, afectando la realización de los objetivos del acuerdo interjurisdiccional. En general, la escasa ayuda provincial fue destinada más a solventar los gastos de la disposición final en el relleno

sanitario, que a la realización de obras. Más allá de los problemas financieros que enfrenta el *COINCE*, se destaca que los tres municipios cuentan con la misma normativa para el control de los grandes generadores: Ordenanzas N° 1415/13 (San Carlos); N° 03/ 13 (Tupungato) y N° 247/12 (Tunuyán).

Durante el último año de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, el *COINCE* resultó seleccionado en una convocatoria del Ministerio de Turismo de la Nación para la obtención de un crédito del BID. Con los casi cerca de 60 millones, entre otras cosas, se debía construir una planta de transferencia en cada departamento, financiar las campañas para la separación en origen y el armado de cooperativas para los recicladores informales. Sin embargo, con el cambio de gobierno nacional no se ha hecho efectivo el otorgamiento de esta línea de financiamiento.

En febrero de 2017, el gobernador Alfredo Cornejo (UCR) firmó un convenio con los intendentes de San Carlos, Jorge Difonso; de Tunuyán, Martín Aveiro, y Tupungato, Gustavo Soto, para la transferencia de 6.500.000 pesos para solventar gastos corrientes del *COINCE*.

### **5.3.2 Situación actual en la gestión de los *RSU***

En cuanto a los resultados de este caso, es necesario poner en evidencia que el trabajo de campo se está realizando en forma concomitante con la redacción del presente trabajo, por lo que el análisis de las dimensiones se realiza de forma preliminar. En este sentido, se desataca los siguientes aportes:

**(i) Erradicación de basurales a cielo abierto.** Los tres municipios dejaron de llevar los residuos a los vertederos no controlados. Sin embargo, sólo se encuentra saneado el ex basural de San Carlos, por lo que en los casos de Tupungato y Tunuyán es necesario avanzar en este sentido.

**(ii) Reducción de la disposición final (en rellenos) y (iii) logros en términos de recolección diferenciada y recuperación de materiales.** No se realiza recolección diferenciada en los municipios. Sin embargo, se ha avanzado en la educación ambiental en los colegios, sobre todo en el municipio de Tunuyán, mediante una articulación entre las autoridades locales, la Dirección General de Escuelas y la Empresa *Eco de los Andes*. También se han logrado resultados positivos en relación con los grandes generadores y el rol del *COINCE* como ente de control. Aun así, es necesario seguir

trabajado en la coordinación entre el personal del consorcio y el de los gobiernos locales.

**(iv) Instalación de plantas de tratamiento.** No existe una planta, lo que se ha construido en el *COINCE* es un centro de acopio en el que se realizan capacitaciones y se llevan materiales provenientes de campañas de separación, financiado por recursos de la Unión Europea. Sin embargo, no cuentan con maquinaria (cinta transportadora, etc.) como para considerarla una planta de tratamiento.

**(v) Incorporación de recuperadores informales.** Conforme a los entrevistados es uno de los puntos más críticos de este caso de estudio, ya que no existe una política de inclusión de los recuperadores, los cuales se han incrementado en el último año. Sobre todo en Tunuyán, por ser el municipio con mayor población urbana de la región y por lo tanto, el que genera más residuos. También en Tupungato, que tiene viviendas inestables en las inmediaciones del ex basural.

## **6. Reflexiones finales**

Los resultados del estudio sugieren que el cambio de modelo y sus posibilidades de éxito se asocian a los incentivos de los gobiernos locales con relación a las expectativas de la población y al perfil de los municipios; al acceso a recursos financieros por parte de los gobiernos locales; a la demanda (ambiental o social); a las posibilidades de articulación inter e intra-institucional; a la existencia de actores con poder de resistir el cambio; a la participación de actores del ámbito académico que realicen propuestas con fundamentos sólidos; al acceso de la sociedad civil a la justicia; a la escala de cada territorio y a la generación de instancias de gobierno con peso, que realicen propuestas con una mirada de largo plazo. Ahora bien, algunos de estos factores explican el relativo éxito en unos casos y no en otros, por lo que, en principio, al menos en conjunto, no parecen ser decisivos.

En el caso de La Plata, el relleno sanitario es el elemento que dispara el conflicto, una disputa en materia ambiental que lleva a pensar en el modelo *GIRSU* como alternativa.. En cambio, tanto en Rafaela, como en Valle de Uco, la duración del funcionamiento del relleno ha sido mucho más corta que en el caso de La Plata. En Rafaela y Uco el paradigma de los rellenos como solución a los problemas ambientales no se erigió en la década de los 70, tal como ocurrió en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En

cambio, vino a resultar en una solución parcial en años recientes. A diferencia de La Plata, en donde los rellenos han permanecido durante años, rigiendo como modelo dominante, generando la aparición de actores con poder que se resisten al cambio (*CEAMSE*, gremios asociados, etc.), en Rafaela y Valle de Uco, el corto período de vigencia de los rellenos no parece presentarse como una fuerte tracción que impide el desarrollo de la *GIRSU*.

En La Plata distintos elementos –las demandas por contaminación ambiental, las propuestas de las universidades, la creación de una Agencia Ambiental con mirada de largo plazo, el Plan Bolsa Verde, el Consorcio Regional, la intervención de la justicia y la Ordenanza Basura Cero- se retroalimentaron mutuamente, y se fortalecieron entre sí, dando lugar a la puesta en marcha de acciones orientadas hacia la *GIRSU*, a la participación de algunos recuperadores en la misma, a la formalización de la demanda del cierre del relleno y a la idea de crear una planta de tratamiento consistente con ello. A la vez, el acceso a financiamiento permitió que la solución dada por la justicia, con relación a que el gobierno provincial debe hacerse cargo de la inversión necesaria para el destino de los residuos que se generan en La Plata, parece abrir una oportunidad para la *GIRSU*, pero, a la vez, permite el desarrollo de una alternativa tecnológica (las plantas TMB) que, según como se instrumente, podría competir con aquel modelo de gestión.

Rafaela pasó en las últimas dos décadas, del modelo de disposición en basurales a cielo abierto, al modelo del relleno, que coexiste con las plantas de tratamiento y la formalización del trabajo de los recuperadores. Su trayectoria histórica como ciudad modelo- sustentable parece haberle dado un sesgo de *path dependence*, que ha puesto en agenda diversos temas ambientales y ha incentivado a los gobiernos locales a generar políticas *GIRSU*. Esto, a su vez, puede vincularse a cierta solidaridad por parte de los vecinos, industriales y comerciantes de la zona en materia ambiental. A diferencia de los otros casos de estudio, las demandas en torno a lo ambiental no forman parte de la imagen pública del distrito. Se observa un menor conflicto vinculado a lo ambiental. Aun así, existen al menos dos ONGs ambientalistas locales, -las cuales son críticas de la gestión en temas relativos a residuos- e interactúan con otras organizaciones de la región, lo cual implica una trama de la sociedad civil activa. En el caso de Rafaela, la coincidencia partidaria de los gobiernos provinciales parece ser significativa cuando el

municipio demanda fondos para la generación de inversiones en materia *GIRSU*. La obtención de fondos nacionales también parece haber sido un factor crucial para el cambio de modelo. Desde el plano social, los reclamos de los recuperadores, agrupados, parecen explicar en parte su creciente inclusión en las políticas públicas asociadas a los residuos. A la vez, en materia de gestión, al ser Rafaela un municipio de menor escala poblacional que La Plata, esta menor escala, si bien desde otra perspectiva podría jugar en contra de la rentabilidad de las plantas de recuperación, parece haber facilitado la implementación del modelo *GIRSU*. Pese a ello, actualmente el responsable del “Programa R+S” informa que se encuentran revisando algunos indicadores del paradigma *GIRSU*.

El perfil de los municipios del Valle de Uco, siendo distritos referentes nacionales en la provisión de agua mineral limpia, centros turísticos asociados a la naturaleza y caracterizándose por rechazar actividades contaminantes, como la minería metalífera, ha generado un conflicto latente entre organizaciones ambientalistas y empresas mineras, en donde también ha tomado intervención la justicia provincial. Si bien no emerge un conflicto en materia ambiental asociada a los residuos directamente, este perfil parece ser un factor explicativo de la preocupación por cuestiones ambientales por parte de la población local, lo cual probablemente genera incentivos en las autoridades locales a realizar acciones vinculadas a ello. En este sentido, así como ocurre en Rafaela, en Valle de Uco parece haber una agenda ambiental más amplia, que excede el tema de los residuos, pero que incide, reorientando las políticas en esta materia.

Por otra parte, la conformación de un fuerte consorcio intermunicipal –permitiendo la articulación entre municipios-, junto con el apoyo financiero externo también explica cierto desarrollo del modelo *GIRSU* en Valle de Uco. En contraposición, los momentos en los que se restringió el apoyo financiero externo parecen haber sido obstaculizadores del cambio. La articulación entre los niveles provinciales y el municipal también parecen haber contribuido al avance de las iniciativas *GIRSU*.

También, en los tres casos observamos la generación o promoción de consorcios regionales. En La Plata y Valle de Uco, la generación del consorcio regional parece haber sido un factor facilitador del cambio de modelo. En Rafaela, la idea de promover un consorcio regional asociado a la gestión de residuos vino luego de que el municipio liderara el cambio. Sin embargo, con relación a la generación de consorcios intermunicipales para la gestión de los residuos se observan ideas contrapuestas entre

distintos actores. Algunos promueven la generación de consorcios, en función de la generación de una esperada eficiencia, asociada a la generación de economías de escala. En contraposición, desde una perspectiva más ambientalista, se propone que los residuos se traten a nivel local o, en su defecto, en zonas lo más cercanas posibles al lugar en donde se generan.

Vemos que, pese sus diferencias, los tres casos de estudio han mostrado avances en el cumplimiento de las regulaciones ambientales orientadas hacia la *GIRSU*. En cuanto a los factores que explican estos avances, existen diversas combinaciones evidenciadas en los distintos casos estudiados. Merece la pena continuar ahondando en esta línea de investigación.

## 7. Bibliografía

Abers, Rebecca, and Margaret E. Keck. 2013. *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Oxford and New York: Oxford University Press.

Abers, Rebecca, and Marisa von Bülow. 2011. *Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?* *Sociologias* 13 (28): 52–84.

Acselrad, Henri. 2006. *Las políticas ambientales ante las coacciones de la globalización*. En *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*, edited by Héctor Alimonda, 195–212. Buenos Aires: CLACSO.

Acuña, Carlos H., and Ariana Vacchieri, eds. 2007. *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Alimonda, Héctor. 2006. *La ecología política en América Latina: un campo en construcción*. En *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*, edited by Héctor Alimonda. Buenos Aires: CLACSO.

Alimonda, Héctor. 2006. *La ecología política en América Latina: un campo en construcción* en *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*, edited by Héctor Alimonda. Buenos Aires: CLACSO.

Alonso, Guillermo V., ed. 2007. *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.

Alvarado Merino, G., G. C. Delgado Ramos, D. Domínguez, C. Campello do Amaral Mello, I. Monterroso, G. Wilde, and H. Alimonda. 2008. *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*. Coelección Becas de Investigación. Buenos Aires: CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/alimon/>.

Avritzer, Leonardo. 2002. *Democracy and the Public Space*. Oxfordshire: Princeton University Press.

Avritzer, Leonardo. 2009. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.

Berk, Gerald, and Dennis Galvan. 2009. *How People Experience and Change Institutions: A Field Guide to Creative Syncretism*. *Theory and Society*, 38 (6): 543–80. doi:10.1007/s1186-009-9095-3.

Bertolino, Ricardo, ed. 2007. *Experiencias urbanas de gestión integral de residuos en 10 municipios de Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-ECOCLUBES.

Carenzo, Sebastián, Ramiro Acevedo & Julián Bárbaro. 2013. “Construyendo oficio: experiencias laborales de integrantes de una Planta Social de Separación en el CEAMSE”. *Trabajo y Sociedad* 20: 221-238.

Carré, Marie-Noëlle, Victoria D’hers, Cinthia Shammah, and España Verrastro. 2013. *Analizando el conflicto en torno a la recolección y transporte de residuos en la Ciudad de Buenos Aires*. En *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, edited by Gabriela Merlinsky, 119–41. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

Castagno, Alejandro. 2015. Tesina de grado de Lic. en Ciencia Política. *Desarrollo local y políticas socio-laborales en la ciudad de Rafaela: Aprendizajes y desafíos en el marco de un nuevo contexto (2003-2011)*.

Centro de Estudios Federales. 2014. *Plan de Acción Estratégico para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos del Área Metropolitana de la Provincia de Buenos Aires*, Consejo Federal de Inversiones, Provincia de Buenos Aires. Informe Final. Tomo I. Anexo II, Registro de las entrevistas estructuradas.

Cohen, Jean y Arato, Andrew. 2000. *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.

Collier, David. 1994. El método comparativo: dos décadas de cambios, en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (comp.) *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza Editorial D’hers, Victoria, and Cinthia Shammah. 2014. “Políticas y prácticas en torno a la gestión de los RSU: un estudio de cinco ciudades de Argentina.” Mimeo. Buenos Aires.

Eckstein, H .1975. *Case study and Theory in Political Science*. En F.I. Greentein y N.W Polsby(comp), *Handbook of Political Science*, vol.7, cap.3. Reading, Addison-Wesley.

Evans, Peter, ed. 2002. *LivableCities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

FARN. 2010. *Residuos sólidos urbanos: una guía práctica para la separación en origen en el Partido de La Plata* / Carina Quispe [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales. 64 p.

Frediani, Julieta C. 2010. *Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010* (Tesis Doctoral). Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Geary, Mirta. 2014. *Basura y política. Los residuos en la ciudad de Rosario (1995-2003)*. Ediciones Delrevés. Rosario.

Gutiérrez, Ricardo A., and Guillermo V. Alonso. 2016. *La articulación de políticas públicas desde la perspectiva de los municipios metropolitanos*. En *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación: políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*, p. 23 – 51, San Martín: UNSAM EDITA.

Gutiérrez, Ricardo A., and Fernando J. Isuani. 2014. *La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina*. *Revista de Administração Pública* 48 (2).

Gutiérrez, Ricardo A. Guillermo V. Alonso y María Gabriela Merlinsky. 2016. *Los municipios en la trama metropolitana: la gestión de problemas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*. San Martín: UNSAM EDITA.

Gutiérrez, Ricardo A. 2007. *Comitê Gravataí: Gestão Participativa Da água No Rio Grande Do Sul*. *Lua Nova – Revista de Cultura E Política*, no. 69: 79–121.

Gutiérrez, Ricardo A. 2010. *When Experts Do Politics: Introducing Water Policy Reform in Brazil*. *Governance – An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 23 (1): 59–88.

Gutiérrez, Ricardo A. 2012. *Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina*. *Revista EURE* 38 (114): 147–71.

Gutiérrez 2014a; *Gestión de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires: modelos y prácticas*. Buenos Aires: EPyG/UNSAM.



Gutiérrez 2014b. *Prólogo*. En *Basura Y Política: Los Residuos En La Ciudad de Rosario, (1995-2003)*, by Mirta Geary, 13–22. Rosario: Ediciones Del Revés.

Harrison, Kathryn. 1996. *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver: University of British Columbia Press.  
<http://site.ebrary.com/lib/sfu/Doc?id=10136031&ppg=6>.

Hildebrand, Mary E., and Merilee Serrill Grindle. 1997. *Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?* En *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, edited by Merilee Serrill Grindle, 31–61. Boston: Harvard Institute for International Development, Harvard University Press.

Hochstetler, Kathryn, and Margaret E. Keck. 2007. *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham & London: Duke University Press.

Lauría. 2010. *Caracterización Productiva Regional – La Plata, Berisso y Ensenada – Año 2010*, Maestría en Dirección de Empresas – FCE – UNLP.

Leiras, Marcelo. 2007. *La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas: definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional*. En *La incidencia política de la sociedad civil*, edited by Carlos H. Acuña and Ariana Vacchieri, 17–65. Buenos Aires: Siglo XXI.

Levatino, María Belén. 2012. *Veinte años no es ‘casi’ nada: legislación y articulación interjurisdiccional de las políticas de residuos sólidos urbanos en la Provincia de Mendoza*. Ponencia presentada en la *II Jornada Latinoamericana GIRSU*, INTI, Salta, Noviembre 15-16, 2012.

Lódola, A. y Brigo, R. 2011. *Diagnóstico Socioeconómico de La Plata y sus Centros Comunes*, Serie Documentos de Trabajo Diagnóstico, Documento de Trabajo Nro. 87, Julio 2011. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de La Plata.

Mahoney, James, and Kathleen Thelen, eds. 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press.

Marwell, Gerald y Oliver, Pamela. 1993. *The Critical Mass in Collective Action*. Nueva York, Cambridge University Press.

McAllister, Lesley K. 2008. *Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

Moskat, Vladimir Iván. 2014. *Un balance de la aplicación de la ordenanza de Basura Cero en la ciudad de Rosario*. En *XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia*, 1–28. Rosario.

Nuevo Ambiente. 2015. *Agenda Ambiental 2015 de la Región Capital La Plata, Berisso y Ensenada*. Universidad Nacional de La Plata, mayo-septiembre de 2015.

Rausky, M. E. 2016. *Espacialidad y trabajo: los cartoneros en la ciudad de La Plata*. En Pilquen. Sección Ciencias Sociales. Vol 19. N° 1.

Sikkink, Kathryn. 1991. *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Saidón, Mariana. 2011. *Lo ambiental como desafío de política Económica: una deuda frente al Bicentenario*. En *Aportes de la economía política en el Bicentenario*, editado por Juan Manuel Vázquez Blanco y Santiago Fraschina, 379-402. Buenos Aires: Prometeo.

Saidón, Mariana. 2012. *Economía y residuos: negocios, valor y un debate pendiente*. *Revista Encrucijadas* 54: 22-27.

Saidón, Mariana. 2013. *Resultados evidenciados en un programa de reciclado de residuos domiciliarios en Quilmes (Argentina)*. *Revista Gestión y Ambiente* 16(1): 71-84.

Schamber, Pablo, and Francisco Suárez, eds. 2007. *Recicloscopio: miradas sobre recuperadores urbanos de residuos en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS-UNLA.

Schamber, Pablo, and Francisco Suárez. 2011. *Recicloscopio II: miradas sobre recuperadores, políticas públicas y subjetividades en América Latina*. Buenos Aires: Ciccus-UNGS-UNLA.

Schamber, Pablo, and Francisco Suárez. 2012. *Recicloscopio III: miradas sobre recuperadores urbanos, formas organizativas y circuitos de valorización de residuos en América Latina*. Buenos Aires: Ciccus-UNGS-UNLA.

Schamber, Pablo. 2008. *De los desechos a las mercancías: una etnografía de los cartoneros*. Buenos Aires: Editorial SB.

Schejtman, Lorena, and Micaela Cellucci. 2014. *Gestión integral de residuos sólidos: políticas municipales que promueven la sustentabilidad. Serie Buenas Prácticas Municipales*.

Shammah, Cinthia. 2009. *El circuito informal de los residuos: los basurales a cielo abierto*. Buenos Aires: Espacio.

Streek, Wolfgang, and Kathleen Thelen, eds. 2005. *Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies*. En *Institutional Change in Advanced Political Economies*, 1–39. Oxford: Oxford University Press.

Suárez, Francisco Martín. 2010. *Residuos, territorios, representaciones e identidades: una mirada sociocultural de los sitios de disposición y de los circuitos de recuperación de Residuos Sólidos Urbanos en Buenos Aires*. Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Testa, Federico. 2013. *Gestión integral de residuos sólidos (GIRSU) en la localidad de San Jorge (Santa Fe): situación actual y perspectivas futuras*. Tesis de Maestría, San Martín: Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental, Universidad Nacional de San Martín.

Wagner, Lucrecia Soledad. 2010. *Problemas ambientales y conflicto social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI*. Disponible en: [www.ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/192](http://www.ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/192).