.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Repositorio Digital Institucional

Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Construcción y estabilización de políticas de gestión de residuos en gobiernos locales : las experiencias de Almirante Brown y Morón (2007-2015)

Autores (en el caso de tesistas y directores):

Carolina Gabriela Montera

María Gabriela Merlinsky, dir

Soledad Fernández Bouzo, co-dir

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2022

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: http://repositorio.sociales.uba.ar/

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)
La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR

Repositorio Digital Institucional

.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Lic. Carolina Gabriela Montera

Construcción y estabilización de políticas de gestión de residuos en gobiernos locales: las experiencias de Almirante Brown y Morón (2007-2015)

Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

Directora: Dra. María Gabriela Merlinsky

Codirectora: Dra. María Soledad Fernández Bouzo

Buenos Aires

Abril 2022

Resumen

La presente tesis aborda los procesos de construcción y estabilización de políticas de manejo de residuos sólidos urbanos en dos distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires durante el período que se extiende entre 2007 y 2015. Se trata de Almirante Brown y Morón, municipios que desarrollaron iniciativas novedosas si se consideran las prácticas habituales de manejo y protección del ambiente urbano. Morón fue pionero en implementar un servicio de separación en origen y recolección diferenciada con participación social; mientras que Almirante Brown fue el único en impulsar medidas de mitigación de basurales a cielo abierto.

Ambas innovaciones tuvieron lugar en un contexto de problematización de la gestión de los desechos metropolitanos. Desde principios del siglo XXI, la emergencia del "fenómeno cartonero", las demandas por el cierre de los rellenos sanitarios y el juicio por la contaminación del río Matanza-Riachuelo llevaron al cuestionamiento de un sistema que durante más de tres décadas aseguró el enterramiento indiscriminado de los desechos. La confluencia de estos tres procesos llevó a la transformación del marco político-institucional por medio de la sanción de normas tendientes a promover la valorización de los residuos, la reducción de los volúmenes enviados a disposición final y la inclusión de los trabajadores del circuito informal de reciclaje; y la consecuente reconfiguración de las gestiones locales. Como responsables primarios del manejo de los residuos, los municipios adecuaron la organización administrativa, las formas de trabajo y los campos de intervención para responder al nuevo escenario político y social.

Frente a este contexto, las preguntas que orientan la investigación son: ¿cómo es la agenda institucional de residuos de los gobiernos locales metropolitanos? ¿En qué medida se registran procesos de innovación en materia de residuos durante el período de estudio? ¿Qué cambios hay en las narrativas asociadas a la gestión de residuos? ¿Qué cuestiones sociales, políticas y ambientales aparecen como relevantes en la configuración de los nuevos dispositivos de intervención? ¿Quiénes son los actores clave en estos procesos? ¿Qué pruebas se deben superar para llevar adelante dichas acciones? ¿Qué factores colaboran con el sostenimiento de estas políticas a lo largo del tiempo?

Desde un punto de vista teórico, la tesis se inscribe dentro del campo de estudio de la sociología de la acción pública. Más específicamente, articula cuatro enfoques que habitualmente no son puestos a dialogar entre sí (nos referimos a la sociología de los problemas públicos, el análisis interpretativista de las políticas públicas, la teoría del actor-red y los estudios políticos) con el propósito de comprender los procesos de definición de los problemas de política; así como las dinámicas de interacción, negociación y movilización de los elementos que componen las políticas locales de residuos.

En términos metodológicos, se adopta un enfoque cualitativo basado en el estudio de caso. El foco del análisis está puesto en el programa de mitigación de basurales implementado por Almirante Brown entre 2009 y 2013, llamado *Eco-puntos*, y en el servicio de recolección diferenciada que Morón lanzó en 2013 bajo el nombre *Tu día verde*. El *corpus* se conformó integrando datos producidos por medio de entrevistas en profundidad, observaciones participantes y análisis de documentos.

Los principales hallazgos de la tesis se organizan en dos ejes de investigación. El primero refiere a las agendas institucionales de residuos. Al respecto, se observa que entre ambos municipios existen diferencias en el momento en el cual introdujeron innovaciones en el manejo de los residuos; en el grado de estabilidad que dichas innovaciones exhiben durante el período de estudio; y en el tipo de narrativas sociales vinculadas a las mismas. Sostenemos que estas diferencias se explican tanto por las características del proyecto político local, como por la forma en que la problematización de la gestión de los residuos a nivel metropolitano resonó en la escala local. En segundo lugar, el análisis pormenorizado de ambos programas permitió identificar tres procesos recurrentes en la construcción de acciones públicas locales, a saber: la adopción/adaptación de iniciativas previas, la creación de intereses comunes, y la coordinación de elementos (humanos y no-humanos) para intentar que las políticas sobrevivan el paso del tiempo. Junto a ello, se corrobora la idea de que ciertos actores son engranajes clave del juego burocrático, en el sentido de que la acción pública local se vuelve ininteligible sin el estudio de sus movimientos e interacciones.

Abstract

This thesis addresses the processes of construction and stabilization of urban solid waste management policies in two districts of the Metropolitan Region of Buenos Aires between 2007 and 2015. The districts, Almirante Brown and Morón municipalities, developed innovations that go beyond the usual practices of management and urban environment protection. Morón was a pioneer in implementing a differentiated collection service with social participation, while Almirante Brown was the only one to promote mitigation measures for open dumps.

Both innovations took place in a context of problematization of metropolitan waste management. Since the beginning of the 21st century, the emergence of the cartonero´s phenomenon, the social demands for the closure of the landfills and the lawsuit for the contamination of the Matanza-Riachuelo River led to questioning of a system that had been ensuring the indiscriminate burial of waste for more than thirty years. The confluence of these three processes led to the transformation of the political-institutional framework through the enactment of regulations aimed at promoting waste recovery, reduction of waste sent to final disposal and the inclusion of recycling workers of the informal circuit; and the resulting reconfiguration of local administrations. As primary administrators of waste management, the municipalities adapted the administrative organization, the working methods and the fields of intervention to respond to the new political and social scenario.

Faced with this context, the questions that guide the research are: what is the institutional agenda for waste of local metropolitan governments like? To what extent are innovation processes in terms of waste management registered during the study period? What changes are there in the narratives associated with waste management? What social, political and environmental issues appear as relevant in the configuration of the new intervention devices? Who are the key players in these processes? What tests must be passed to carry out these actions? What factors contribute to maintaining these policies over time?

From a theoretical point of view, the thesis belongs to the public action sociology field. More specifically, it articulates four approaches that are not usually put into dialogue with each other (we refer to the public problems sociology, the interpretivist analysis, the actor-network theory and political studies) in order to understand the processes for defining policy problems;

as well as the dynamics of interaction, negotiation and mobilization of the elements that make up local waste policies.

In methodological terms, a qualitative approach based on the case study is adopted. The focus of the analysis is placed on the landfill mitigation program implemented by Almirante Brown between 2009 and 2013, called *Eco-puntos*, and on the differentiated collection service that Morón launched in 2013 under the name *Tu Día Verde*. The corpus was formed by integrating data produced through in-depth interviews, participant observations, and document analysis.

The main findings of the thesis are organized in two lines of research. The first refers to institutional agenda for waste. In this regard, it is observed that between both municipalities are differences in the moment in which they introduced innovations in waste management; in the degree of stability that innovations exhibit during the study period; and in the type of social narratives linked to them. We argue that these differences are explained both by the characteristics of the local political project, and by the way in which the problematization of waste management at the metropolitan level resonated on the local scale. Second, the detailed analysis of both programs made it possible to identify three recurring processes in the construction of local public actions, namely: the adoption / adaptation of previous initiatives, the creation of common interests, and the coordination of elements (human and non-human) to try to make policies survive the test of time. Along with this, the idea that certain actors are key cogs of the bureaucratic game is corroborated, in the sense that local public action becomes unintelligible without studying their movements and interactions.

Índice

Resumen **2**
Abstract **4**
Índice **6**
Índice de gráficos, imágenes, mapas y tablas **9**
Listado de siglas **11**
Agradecimientos **13**

Introducción **17**
Las políticas locales de residuos como objeto de estudio 17
Algunas precisiones sobre la perspectiva de análisis 24
Abordaje metodológico e hipótesis de trabajo 28
Estructura de la tesis 34

Capítulo 1. Coordenadas conceptuales para el análisis de la gestión local de los residuos sólidos urbanos **37**
Introducción 37
Hacer política en el conurbano bonaerense 38
Problemas y agendas institucionales 44
Las políticas de residuos como construcciones discursivas 50
Traducción y ensamblaje de políticas 58

Capítulo 2. Regímenes de políticas de residuos de la Región Metropolitana de Buenos Aires: entre el enterramiento masivo y la gestión integral **66**
Introducción 66
La gestión de los residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires 67
Los cartoneros en la escena pública 74
Conflictos por los sitios de disposición final 78
Los basurales al banquillo 85
Recapitulación 89

Capítulo 3. La gestión de residuos en el municipio de Morón: de la transparencia a la integralidad 92

Introducción 92

El territorio de la política 93

La política del territorio 100

Residuos y agenda institucional 105

Transparencia: la licitación pública e internacional del servicio de recolección 107

Universalidad: la urbanización del barrio Carlos Gardel y la extensión del servicio de recolección 110

Integralidad: el plan de gestión integral de residuos sólidos urbanos 115

Recapitulación 120

Capítulo 4. La construcción de políticas duraderas: el programa de recolección diferenciada del municipio de Morón 123

Introducción 123

Un rodeo por los dispositivos de participación 124

La gestión integral como campo de disputa 129

Morón recicla, una prueba de resistencia 140

De *Morón recicla* a *Tu día verde*: ¿traducir es traicionar? 149

Tu día verde, la composición de un nuevo ensamblado 152

Recapitulación 158

Capítulo 5. La gestión de residuos en el municipio de Almirante Brown: los basurales a cielo abierto como problema de política pública 161

Introducción 161

El territorio de la política 162

La política del territorio 170

Residuos y agenda institucional 176

La construcción de los basurales como problema de política pública 184

Los basurales en cifras: el problema de cuantificar el problema 185

Miradas divergentes sobre las causas y estrategias de erradicación de basurales 192

Recapitulación 196

Capítulo 6. Procesos de reversibilidad política: el programa de mitigación de basurales del municipio de Almirante Brown (2009-2013) 200

Introducción 200

La innovación como adaptación: similitudes y diferencias entre los *Eco-puntos* en San Pablo y Almirante Brown 201

El arte de ensamblar intereses heterogéneos 208

El momento de la crisis: interrupción tecnológica y fricciones burocráticas 217

El cierre de la controversia y la construcción de una contra-política 224

Recapitulación 228

Conclusiones 230

Trayectorias disímiles en la construcción de la agenda institucional de residuos 232

El proyecto político de los gobiernos locales como condicionante de la agenda institucional de residuos 237

Resonancias metropolitanas en la escala local 241

Adaptaciones, traducciones y ajustes: tres operaciones recurrentes 244

"Seguir a los actores", el aporte de la TAR al estudio de las políticas locales residuos 249

Perspectivas futuras 251

Fuentes 255

Entrevistas 255

Estadísticas 260

Normativas 261

Documentos oficiales e informes técnicos 265

Portales de noticias 269

Sitios *web* 269

Referencias bibliográficas 271

Índice de gráficos, imágenes, mapas y tablas

Gráficos

GRÁFICO 1. Composición de los residuos sólidos urbanos del municipio de Morón, 2007 ... 118

GRÁFICO 2. Plan de gestión de residuos elaborado por el IDEB ... 132

GRÁFICO 3. Evolución de la cantidad domicilios adheridos a Morón Recicla (2009-2012) .. 148

GRÁFICO 4. Área ambiental y dependencias vinculadas a la gestión de los residuos. Municipalidad de Almirante Brown, 2008-2015 ... 182

GRÁFICO 5. Actores involucrados en la implementación de los Eco-puntos ... 209

Imágenes

IMAGEN 1. Plan de urbanización del barrio Carlos Gardel ... 114

IMAGEN 2. Diseño de planta de tratamiento de residuos domiciliarios orgánicos ... 137

IMAGEN 3. Tríptico de difusión del programa Morón recicla ... 146

IMAGEN 4. Folleto publicitario del programa Tu día verde ... 149

IMAGEN 5. Camión recolector del programa Tu día verde ... 154

IMAGEN 6. Isla de cestos soterrados. Localidad de Adrogué, 2014. ... 183

IMAGEN 7. Eco-puntos de Jabaquara, San Pablo (Brasil). Año 2015 ... 205

IMAGEN 8. Eco-puntos en Almirante Brown ... 206

IMAGEN 9. Folleto de difusión del programa Eco-puntos ... 213

IMAGEN 10. Eco-puntos desbordados de residuos ... 223

Mapas

MAPA 1. Localización de los complejos ambientales de la CEAMSE ... 69

MAPA 2. Ubicación del municipio de Morón en la Región Metropolitana de Buenos Aires ... 94

MAPA 3. Límites y localidades del municipio de Morón (imagen satelital) ... 96

MAPA 4. Acceso a agua potable. Municipio de Morón, 2010 ... 98

MAPA 5. Acceso a red cloacal. Municipio de Morón, 2010 98

MAPA 6. Necesidades básicas insatisfechas. Municipio de Morón, 2010 99

MAPA 7. Primeras zonas de implementación de Morón recicla 145

MAPA 8. Ubicación del municipio de Almirante Brown 163

MAPA 9. Cursos de agua, usos del suelo, centralidades y ejes viales de Almirante Brown ... 166

MAPA 10. Acceso a agua potable. Municipio de Almirante Brown, 2010 167

MAPA 11. Acceso a red cloacal. Municipio de Almirante Brown, 2010 168

MAPA 12. Necesidades básicas insatisfechas. Municipio de Almirante Brown, 2010 169

MAPA 13. Eco-puntos y basurales. Municipio de Almirante Brown 203

Tablas

TABLA 1. Comparación de las etapas del manejo de los residuos en el régimen de enterramiento masivo y gestión integral 71

TABLA 2. Línea de base de basurales de la CMR al 1° trimestre 2011 y sitios remanentes al 4° trimestre de 2015 89

TABLA 3. Intendentes del municipio de Morón, por partido, período de gobierno y porcentaje de votos obtenido en los comicios. Período 1995-2015 104

TABLA 4. Cálculo de dotación necesaria para un módulo 134

TABLA 5. Comparación entre los proyectos de gestión de residuos propuestos por Abuela Naturaleza y el IDEB 139

TABLA 6. Resumen comparativo de los programas Morón recicla y Tu día verde 158

TABLA 7. Intendentes del municipio de Almirante Brown, por partido, período de gobierno y porcentaje de votos obtenido. Período 2003-2015 171

TABLA 8. Línea de base de basurales elaborada por ACUMAR, 2011 188

TABLA 9. Comparación entre *Eco-puntos* en San Pablo y Almirante Brown 207

Listado de siglas

ACUMAR	Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo
APAyDS	Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable.
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CEAMSE	Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado
CMR	Cuenca Matanza Riachuelo
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación
GIRSU	Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos
HCD	Honorable Concejo Deliberante
IDEB	Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense
NHT	Núcleo Habitacional Transitorio
OPDS	Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible
RMBA	Región Metropolitana de Buenos Aires
TAR	Teoría del actor-red
UE-GIRSU	Unidad Ejecutora para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos.
UGC	Unidades de Gestión Comunitaria. Municipio de Morón

A mi mamá, por tantos cuidados

Agradecimientos

Muchas fueron las veces que escribí los agradecimientos de la tesis en mi cabeza. En esos momentos, entre lágrimas y sonrisas, las palabras brotaban con facilidad; aparecían una tras otra como si hubieran estado allí esperando a ser llamadas. Un poco por cábala y otro poco por miedo, nunca me animé a liberarlas de su condición de pensamiento. Hoy, que finalmente debo enfrentar el cierre de este proceso, me cuesta ordenar las ideas y encontrar la forma de agradecer a todas las personas que acompañaron este largo camino.

El primer reconocimiento es para las instituciones que hicieron posible esta investigación. A la Universidad de Buenos Aires, que me enseñó que la educación pública es un derecho, pero también una responsabilidad para con aquellos que no comparten nuestros privilegios. Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas que apostó a la formación como estrategia de desarrollo y brindó recursos para que miles de jóvenes nos iniciáramos en la carrera de investigación. A la Facultad de Ciencias Sociales y al Instituto de Investigaciones Gino Germani por ser casa de las ideas y argumentos que aquí se desarrollan.

A mi directora, Gabriela Merlinsky, quien me presentó el mundo de los estudios ambientales y aguardó con paciencia a que recorriera mi propio camino. La pasión y dedicación con que ejerce la investigación han sido la mejor escuela posible para aprender los trucos del oficio. Sus comentarios fueron una invitación permanente a cuestionar las certezas y a desarmar lo evidente. A Ricardo Gutiérrez, quien acompañó los primeros años de esta investigación y siempre confió en mi capacidad para llevar adelante el trabajo, incluso cuando las evidencias decían lo contrario. A ambos, por creer en la investigación colectiva y formar grupos que fueron aprendizaje, refugio e inspiración.

En el Grupo de Estudios Ambientales descubrí autores que estaban ausentes en las aulas de Sociología de aquellos años, conocí organizaciones socio-territoriales que luchan por otras formas de relación con los bienes comunes, aprendí de trabajo interdisciplinario y discutí muchas ideas y proyectos (tanto propios como ajenos). Y sobre todo, hice amigos sin los cuales hubiera sido imposible superar las dudas y angustias que acompañan a todos los tesistas. Sole, Meli y Pablo, agradezco infinito haberlos encontrado. A Sole, además, le agradezco por haber asumido el desafío de codirigir a una amiga neurótica e insegura. Su

ayuda, orientación y cariño fueron imprescindibles para continuar cuando las fuerzas parecían esfumarse.

Al Área de Ambiente y Política, por darme la oportunidad de explorar y expandir mis inquietudes por las múltiples configuraciones de la acción pública. Agradezco a mis compañeros por tantos encuentros de lecturas atentas y rigurosas. El trabajo de cada uno de ellos es prueba de que la investigación académica tiene mucho para aportar a quienes les toca tomar decisiones. Es un privilegio estar cerca de tantas personas que, parafraseando al querido Weber, ejercen la investigación como vocación y como profesión.

A Patricio y Luján, por el tiempo dedicado a leer y comentar distintos capítulos de la tesis. A Ivana Garnero, por su ayuda con la sistematización de las fuentes. A Hernán Olivera, por la asistencia cartográfica. Al Centro Cultural de la Cooperación, por abrirme sus puertas para que pudiera desarrollar mis propias ideas.

A los espacios que me recibieron durante estos años y que posibilitaron que continuara con mi formación más allá de los "tiempos de la beca". A los compañeros y estudiantes de Metodología de la Investigación Social, por incentivarme a reflexionar sobre los alcances e implicancias de cada las decisiones de investigación y no olvidar mantener una postura crítica frente a los datos. A la Universidad Nacional de Lanús, en especial a Sol Quiroga y a mis compañeros de la carrera de Gestión Ambiental Urbana, por hacer de la educación superior una experiencia asequible, amorosa y transformadora para tantas primeras generaciones de estudiantes. A la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, por hacerme parte del hermoso desafío de llevar la universidad más allá de las aulas y así contribuir con la formación de tantos actores en las más variadas geografías.

A todas las personas que entrevisté durante el transcurso de la investigación, quienes compartieron generosamente su tiempo, sus experiencias y saberes. Esta tesis (al igual que muchas otras) no hubiera sido posible sin su desinteresada colaboración. Entre ellos, un agradecimiento muy especial a Máximo Lanzetta, uno de los protagonistas de estas páginas., Máximo ha sabido conjugar como pocos la solvencia técnica, la práctica reflexiva y la vocación pública y, por ello, el campo de las políticas ambientales metropolitanas siempre estará en deuda con él.

A mi familia. A mi papá, quien acompañó incondicionalmente cada uno de los proyectos que inicié y a quién me encantaría contarle que éste finalmente llega a su fin. A mi mamá, por

enseñarme a trabajar con tenacidad y perseverancia. Pero, sobre todo, brindarme el apoyo necesario para concluir con la escritura de la tesis en una etapa de la vida en donde las tareas de cuidado se han multiplicado. A mi hermana, mis sobrinos y mi cuñado, por el cariño y la alegría de siempre. A Alexis, por sostener este proceso de mil formas y acompañar tantas horas de ausencia. A Dante, por revolucionarlo todo y darme la energía y motivación necesarias para cerrar esta etapa y abrirme a nuevos desafíos. A todos ellos, ¡gracias! No supe sino hasta hace muy poco la suerte que tenerlos.

En algún lugar debe haber un basural donde están amontonadas las explicaciones. Una sola cosa inquieta en este justo panorama: lo que pueda ocurrir el día en que alguien consiga explicar también el basural.

Un Tal Lucas

JULIO CORTÁZAR

Introducción

Las políticas locales de residuos como objeto de estudio

Muchas veces hemos escuchado que "nuestra basura es el tesoro de otra persona", sobre todo quienes disfrutamos de ver programas de televisión y seguir cuentas en redes sociales en los que se nos enseña a mantener una vida ordenada y despojada de bienes materiales. Con esa frase se nos invita, una y otra vez, a mirar nuestro entorno con ojos renovados para "soltar" y "hacer circular" aquellos objetos que ya no necesitamos ni nos conectan con sentimientos positivos; que no nos traen felicidad (*spark joy*) como insiste el mundialmente conocido método *KonMari*[1]. Esa frase popular, que resalta el valor de uso y el valor de cambio de los objetos para animarnos a dárselos a alguien que sí los quiera, expresa claramente el carácter social de los desechos. Claro que esto no es nuevo. Desde hace tiempo, las Ciencias Sociales insisten en que los residuos son una categoría relativa, en el sentido de que la línea que los demarca depende –entre otras cuestiones- del lugar, la época, la cultura, el grupo social, el mercado, el desarrollo tecnológico, etc. (Douglas, 1973; MacKillop, 2009; Pírez y Gamallo, 1994; Zapata Campos y Hall, 2013). Varios casos ilustran tal afirmación. En las grandes ciudades, los restos de comida son un problema sanitario de primer orden y los gobiernos destinan gran parte de su presupuesto para recogerlos, trasladarlos y disponerlos en sitios específicos, generalmente alejados de las zonas residenciales. En contextos rurales, en cambio, los desechos orgánicos son un recurso valioso que se utiliza para alimentar a los animales y producir fertilizantes naturales. La historia del circuito informal de reciclaje de nuestro país ofrece otro ejemplo. Hacia principios del siglo XXI, la actividad (que por entonces contaba con varias décadas de existencia) tuvo un crecimiento notable, entre otras razones, por el incremento del valor de las materias primas provenientes del exterior debido al final de la paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar estadounidense (Perelman,

[1] El método *KonMari* hace referencia a un conjunto de reglas de organización creadas y difundidas por Marie Kondo. Marie Kondo es empresaria, consultora en organización y autora de varios libros "mejor vendidos" sobre el tema. Sus técnicas han tenido repercusión a nivel mundial, dando lugar incluso a un programa de entrenamiento certificado.

2008; Perelman y Boy, 2010; Schamber, 2008; Villanova, 2015). Esto llevó a que parte de la industria local sustituyera sus importaciones por materiales desechados internamente. Al respecto, Perelman y Paiva (2008, p. 40), basándose en un informe del Centro de Estudios para la Producción, estiman que las tasas de sustitución de los materiales fueron del 43% para el papel y el cartón, del 50% para el plástico, del 67% para los envases, y del 52% para el vidrio. Lo que estas cifras dejan entrever es la enorme cantidad de materiales que dejaron de ser clasificados como basura para convertirse en insumos de fabricación. Podríamos enumerar muchos otros ejemplos, y todos ellos mostrarían que nada es inherentemente descartable; que los desechos son una función de las condiciones técnicas, culturales y económicas prevalentes en una sociedad dada. Como sintetiza Strasser: "El proceso de clasificación que crea la basura varía de una persona a otra, varía de un lugar a otro y cambia con el tiempo. Las categorías de objetos que usamos y desechamos son fluidas y están socialmente definidas, y los objetos entran y salen de estas clasificaciones." (Strasser, 2000: 8).

Claro que esto –que es válido para comunidades de tiempos y lugares diferentes- también lo es para grupos dentro de una misma sociedad. Los jóvenes y los adultos mayores no valoran a los objetos de la misma manera, como tampoco lo hacen los hombres y las mujeres. En parte, porque aprendieron habilidades que les permiten apreciar, manipular y aprovechar los materiales de formas diferentes (Strasser, 2000: 10). Quienes crecimos rodeados de manos habilidosas sabemos muy bien cuántas cosas se pueden reparar, reutilizar y reciclar. Pero sobre todo, la clasificación de residuos está atravesada por cuestiones de clase. No hace falta argumentar que ricos y pobres se relacionan con los materiales de formas distintas; que unos descartan objetos que para otros resulta imposible acceder. Las estadísticas internacionales muestran que la cantidad y el tipo de residuos están directamente relacionados con el grado de desarrollo material. Un informe de ONU Medio Ambiente indica que los países de América Latina y el Caribe con ingresos *per cápita* más elevados tienen mayores tasas de generación de residuos. El mismo reporte prueba que el peso relativo de los residuos orgánicos varía en función del nivel de riqueza: en países de bajos ingresos (como Haití) representan el 75%, mientras que la proporción desciende al 36% en países de altos ingresos, como Chile o Uruguay (ONU Medio Ambiente, 2018: 63-65). Si los grupos más privilegiados descartan más no sólo es porque consumen mayor cantidad de productos. Quienes se ubican en los estratos más pudientes tienen además mayores prerrogativas para elegir qué desechar sin importar el estado de conservación. Es que los residuos son una cuestión de deseo: sólo se descarta aquello que ya no se quiere (Strasser, 2000). Una de las principales consecuencias de

esta conexión entre deseo y residuos es una veneración por la novedad (desconocida décadas atrás) que colmata los sitios de disposición con mercancías totalmente funcionales y pone en crisis las capacidades metabólicas de los ecosistemas. Por todo lo dicho hasta aquí, es que la presente tesis suscribe a la idea de que los residuos son narrador y narrativa de la sociedad en la que están inmersos (Zapata Campos y Hall, 2013: 2).

Ahora bien, reconocer el carácter simbólico de los residuos no significa descuidar los aspectos materiales. Los residuos tienen peso, volumen y muchas otras propiedades fisicoquímicas que bien conocemos en nuestro rol de generadores; por ejemplo, al destinarles un lugar (muchas veces preciado) en nuestras cocinas o cuando los insectos nos recuerdan que olvidamos sacarlos a la calle. El concepto de sociomaterialidad de los residuos –que esta tesis recupera- destaca justamente la forma en que los grupos sociales y las instituciones se relacionan con los aspectos materiales de los desechos en el curso de sus actividades diarias (Corvellec y Hultman, 2013; Gregson, 2009; Gregson y Crang, 2010; Hawkins, 2006). A lo largo de los capítulos, prestaremos especial atención a esta dimensión, dado que se ha revelado fundamental para comprender la construcción y el sostenimiento de las acciones públicas en materia de residuos.

Llegamos así a las políticas de residuos, objeto de esta tesis. Entendemos por políticas de residuos a las acciones que los gobiernos realizan con el objeto de aprovechar y/o eliminar los desechos que se generan en sus jurisdicciones. Estas acciones incluyen a los servicios tradicionales de higiene urbana (barrido, recolección y disposición final); como también a los más recientes programas orientados a reducir, reutilizar y reciclar los residuos (Pírez y Gamallo, 1994). El hecho de que dichas actividades sean ejecutadas de forma directa o a través de terceros (por ejemplo, por medio de empresas privadas u organizaciones de la sociedad civil) no modifica los términos del concepto. En Argentina, ambos grupos de funciones recaen formalmente sobre los gobiernos locales. Aunque existen acciones impulsadas por organismos de todos los niveles, los municipios son los responsables primarios de asegurar la limpieza de la ciudad y el aprovechamiento de los materiales.

Las políticas de residuos son un aspecto central de la vida urbana. La recolección, el tratamiento y la disposición de los desechos posibilitan que las ciudades sean soporte de las actividades económicas y de reproducción de la población (Pírez y Gamallo, 1994). Dado que no existe condición urbana sin gestión de residuos, hay quienes la ubican dentro de las infraestructuras críticas (Corvellec y Hultman, 2013; Hall y Zapata Campos, 2013). Con esta

noción, se hace referencia a los sistemas que brindan servicios de soporte tan vitales para una institución o área geográfica, que sus fallas e interrupciones pueden conllevar consecuencias severas para la seguridad, la economía, el ambiente o la salud de la población (Egan, 2007). Coincidimos con esta mirada, puesto que las ciudades no podrían funcionar sin gestionar los desechos que allí se generan; como tampoco podrían hacerlo sin transporte público, suministro de energía, redes de agua y cloacas, telecomunicaciones, instituciones educativas, servicios de salud, etc. La organización social y política de nuestras sociedades descansa en la administración de los flujos que constituyen la urbanidad, entre los que figuran los desechos (Di Pace, Crojethovich y Herrero, 2004; Hall y Zapata Campos, 2013; Latham, 2009). Por ello, las normas, las empresas recolectoras, los recuperadores urbanos, los ciudadanos y sus prácticas de manejo, las plantas de clasificación, los rellenos sanitarios, etc. son todos engranajes de un sistema que posibilita la vida urbana.

Pese al rol central que la gestión de los residuos tiene para la gobernanza urbana, llama la atención la escasez de trabajos que abordan este sector desde la perspectiva de las políticas públicas, una tendencia que no parece ser exclusiva de nuestro país. Al respecto, Zapata Campos y Hall (2013, pp. 4-5) reconocen que el estudio del servicio ha estado dominado por enfoques técnicos, tecnocráticos e históricos; en parte porque las Ciencias Sociales tendieron a ignorar las luchas de poder y las cuestiones de justicia social y ambiental que están presentes en el manejo de los desechos. En Argentina, el campo de los estudios sociales sobre los residuos tiene algo más de dos décadas. Si bien en este tiempo ha habido una producción considerable de trabajos, la mayoría se enfocó en el circuito informal de reciclaje. Una evidencia de ello es que *Recicloscopio*, la compilación de investigaciones sobre recuperadores urbanos dirigida por los antropólogos Francisco Suárez y Pablo Schamber, se transformó en una serie que al día de hoy cuenta con seis volúmenes (F. Suárez y Schamber, 2007, 2011a, 2011b, 2015, 2018, 2020). Los autores que se inscriben en esta línea han contribuido a iluminar los procesos de valoración y organización social de las personas dedicadas a la recuperación de materiales al describir (entre muchas otras cuestiones) sus orígenes socio-demográficos y sus trayectorias laborales; las dinámicas y los desafíos que enfrentan en el marco del trabajo cooperativo; las redes por las que circulan y las relaciones de cooperación, cooptación y confrontación que tienen con otros actores; los saberes y las tecnologías que desarrollan en el ejercicio del oficio y la evolución de las políticas que los tienen como foco de atención (Alvarez, 2010; Carenzo, Acevedo y Barbaro, 2013; Carré, 2008, 2014; Cross, 2015; Dimarco, 2010; Gorbán, 2014; Gutiérrez, 2020b; Heffes, 2017; Koehs, 2004; Maldovan

Bonelli, 2017; Monserrat, 2013; Paiva, 2007, 2008; Perelman, 2010; Puricelli y Rodríguez Ardaya, 2018; Schamber, 2008; Schamber y Suárez, 2002; Sorroche, 2015; Sternberg, 2013; F. Suárez, 2010, 2016; Vergara, 2015; Verón, 2019; Villanova, 2015)

Menos son los autores que se abocaron al estudio de la política municipal de residuos sólidos urbanos. Uno de los primeros aportes corresponde a Pírez y Gamallo (1994). Con el propósito de analizar el papel de los gobiernos locales en la producción y el funcionamiento de la ciudad, elaboraron un modelo analítico basado en cuatro aspectos: las dimensiones, las fases, los actores y los escenarios de las políticas de residuos. El primer aspecto hace referencia a los componentes técnicos, sociales y políticos involucrados en la presentación del servicio; donde se incluyen cuestiones relacionadas con las tecnologías y los procedimientos utilizados; los intereses, las necesidades y las concepciones de los actores en juego; y el sistema de relaciones de poder imperante. El segundo aspecto corresponde a las fases que integran el proceso general de prestación del servicio, las cuales –a entender de los autores- son la elaboración de políticas, la planificación, la inversión, la ejecución, la operación y el seguimiento. El tercer aspecto remite a los sujetos (individuales o colectivos) que participan en alguna de las fases anteriores; entre los que destacan los actores políticos, la burocracia pública, la empresa prestataria y los ciudadanos. El cuarto y último aspecto corresponde a los escenarios, entendidos como "espacios de problematización que expresan relaciones jerárquicas, donde se produce precaria o definitivamente una resolución de conflictos y, en ese sentido, un resultado que posibilita la prestación del servicio con una orientación determinada." (Pírez y Gamallo, 1994: 15). Los escenarios pueden ser ámbitos institucionales y/o territoriales, abiertos o cerrados, en los que los actores despliegan sus lógicas y visiones, plantean necesidades, forjan alianzas y disputan posiciones de poder. De las formas concretas que asumen los escenarios más significativos y de sus productos, resulta el modelo de prestación prevaleciente en una ciudad determinada. Cabe mencionar que esta línea de investigación no tuvo repercusión en el ámbito académico local, dado que transcurrieron varios años hasta la aparición de nuevos trabajos sobre la temática.

El interés por las políticas locales de residuos parece haberse renovado con la sanción, durante la primera década del milenio, de leyes a nivel nacional y subnacional orientadas a la recuperación, la valorización y el reciclado de los desechos. En este sentido, varios estudios describen y comparan la forma en que diferentes distritos del país gestionan los residuos tomando como referencia el nuevo cuerpo normativo (Charnas, 2012; D'hers y Shammah,

2015; Geary, 2017; Gómez, 2011; Levatino, 2012; Mozobancyk, 2014; Saidón y Verrastro, 2017; Schejtman y Cellucci, 2014; Schejtman y Irurita, 2012) Dentro de este conjunto, las investigaciones realizadas por la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, bajo la coordinación de Ricardo Gutiérrez, destacan por la envergadura y sistematicidad del trabajo de campo. Con el objetivo de determinar en qué medida los distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) se ajustan al cambio de modelo impulsado por la legislación, analizan las acciones implementadas por los gobiernos metropolitanos (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 40 municipios bonaerenses) en función de cuatro ejes: la evolución de las toneladas enviadas a disposición final; la existencia de programas de recolección diferenciada y el índice de recuperación de materiales; la instalación de plantas de tratamiento; y la incorporación de recuperadores informales. Los datos obtenidos indican que, si bien la RMBA está lejos de consolidar el cambio de modelo, algunos distritos lograron avanzar más que otros gracias a la puesta en marcha de acciones innovadoras en todas o en algunas de las dimensiones observadas. Se trata de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), La Plata, Malvinas Argentinas, Morón, San Isidro, Tigre y Vicente López (Gutiérrez, 2014, 2015).

En continuidad, trabajos posteriores buscan identificar los factores que explicarían la implementación de políticas de residuos de carácter innovador. Al respecto, Gutiérrez (2017) sostiene que la presencia de organizaciones ambientales que exigen acciones para reducir el impacto derivado de la disposición final y/o de recuperadores que demandan por el acceso a materiales reciclables de mayor calidad son elementos decisivos para impulsar programas de recolección diferenciada. Asimismo, observa que la disponibilidad de recursos financieros (propios o externos), si bien no garantiza la decisión de innovar, favorece la posibilidad de hacerlo. Más recientemente, Saidón, Stevanato y Shammah (2020) coinciden en que la disponibilidad de recursos económicos para solventar los gastos de inversión y operativos, y la existencia de impulsos a través de emprendedores o de movilizaciones sociales (como los reclamos de los recuperadores) son condiciones necesarias para que ocurran procesos de innovación. Sin embargo, consideran que ambos factores son insuficientes y que deben darse otras variables (algunas de las cuales, bajo ciertas circunstancias, podrían volverse necesarias) para que los municipios desarrollen políticas innovadoras, tales como la existencia de un entorno institucional o social innovador, la formación de coaliciones promotoras y la presencia de sujetos que actúen como negociadores y/o facilitadores.

La tesis comparte esta preocupación por los procesos de formulación e implementación de políticas innovadoras de residuos a nivel local o, para decirlo coloquialmente, por entender por qué los municipios "hacen lo que hacen". Sin embargo, se diferencia de los trabajos citados en dos aspectos centrales. En primer lugar, las acciones públicas que aquí estudiamos no fueron seleccionadas por ajustarse, en mayor o menor grado, a los lineamientos de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos impulsados a nivel normativo. De hecho, veremos que uno de los programas analizados guarda afinidad con el modelo de gestión que promueve el enterramiento masivo de los desechos. En segundo lugar, nos interesa comprender la puesta en marcha de políticas de nuevo signo, tanto como los factores que facilitan o dificultan el sostenimiento de las mismas a lo largo del tiempo. Esto significa que la terminación de las políticas –y no sólo su construcción- forma parte de nuestro objeto de estudio.

En concreto, la tesis presente aborda los procesos de construcción y estabilización de las políticas de residuos en los municipios de la RMBA entre los años 2007 y 2015. Las principales preguntas que orientan la investigación son: ¿cómo es la agenda institucional de residuos de los gobiernos locales metropolitanos? ¿En qué medida se registran procesos de innovación en materia de residuos durante el período de estudio? ¿Qué cambios hay en las narrativas asociadas a la gestión de residuos? ¿Qué cuestiones sociales, políticas y ambientales aparecen como relevantes en la configuración de los nuevos dispositivos de intervención? ¿Quiénes son los actores clave en estos procesos? ¿Qué pruebas se deben superar para llevar adelante dichas acciones? ¿Qué factores colaboran con el sostenimiento de estas políticas a lo largo del tiempo? A partir de estos interrogantes, la tesis propone contribuir al creciente campo de reflexión sobre la cuestión ambiental en Argentina. Convencidos de que la escala local ofrece un escenario privilegiado para observar las imbricaciones entre problemas ambientales y políticas públicas, se seleccionaron dos municipios que resultaron relevantes por su capacidad heurística. Nos referimos al partido de Morón, quien fue el primer distrito del conurbano en contar con un servicio universal de recolección diferenciada con inclusión social; y al municipio de Almirante Brown, el cual se destacó entre los gobiernos locales pertenecientes a la Cuenca Matanza Riachuelo por implementar un programa de mitigación del basurales a cielo abierto que –pese a los buenos resultados obtenidos- no logró perdurar en el tiempo. Confiamos en que ambos casos nos permitirán mejorar nuestro conocimiento sobre cómo se define, interpreta y gobierna el problema de los residuos en la RMBA.

Algunas precisiones sobre la perspectiva de análisis

Desde el punto de vista teórico, la tesis se inscribe en la sociología de la acción pública, una perspectiva que busca comprender las dinámicas y las transformaciones asociadas a la movilización e involucramiento de los distintos actores en la acción del estado (Lascoumes y Le Gales, 2014). Como punto de partida, esta corriente rechaza las nociones –fuertemente arraigadas en los sentidos cotidianos que circulan sobre el estado- de voluntarismo político, racionalidad en el proceso de la toma de decisiones y unicidad del estado. En su lugar, invita a estudiar todos los niveles de la acción pública, evitando el protagonismo por momentos exclusivo del nivel central; como así también a abordar las acciones concretas, dejando de lado los análisis *top-down,* los "mitos" y los juicios de valor sobre los fines y procedimientos que se deberían adoptar. Lo más importante de esta mirada es que al concebir a la acción pública como una acción colectiva, rescata la complejidad y la multiplicidad de los actores (provenientes de diversos campos y con intereses legítimos) que forman parte de la misma.

En sintonía, también retomamos las sugerencias de Bohoslavsky y Soprano (2009a, pp. 23-28) para analizar las prácticas gubernamentales. Estos autores nos advierten de: (i) que el estado no es un actor unívoco y auto-consciente, sino un espacio polifónico en el que se relacionan y expresan distintos grupos. Ello supone estar atentos a las correlaciones de fuerzas y a los reacomodamientos que se producen en el interior de la estructura burocrática, como en la interlocución entre agencias públicas y actores no estatales. (ii) Que el estado está formado por personas que, desde distintas posiciones y en diálogo con diversos grupos sociales, producen y actualizan las prácticas gubernamentales. Por ello, conocer los saberes, las trayectorias y las categorías sociales de pertenencia de dichas personas resulta relevante para entender "quién" es el estado en determinado tiempo y lugar. (iii) Que el estado es el resultado de múltiples presiones, que incluyen pero también exceden a las disputas entre clases sociales. La esfera estatal está en permanente interacción con otros actores sociales, lo cual incide en la definición de los problemas y en la forma de llevar adelante las políticas. (iv) Que es necesario revalorizar la importancia de las relaciones y tensiones al interior del estado, una dimensión que los autores consideran que hasta ahora no recibió suficiente atención por parte de las Ciencias Sociales. (v) Que debemos descentrar al estado, en el sentido de prestar atención no sólo a lo que sucede en las ciudades capitales y en las agencias del Poder

Ejecutivo Nacional, sino también en los "márgenes" y las configuraciones locales del estado. Poner el foco en la escala local nos permitirá mostrar la diversidad de políticas, enfoques y decisiones en tensión; construir una representación "de lo que [el estado] no puede hacer, de los lugares a los que no llegó ni alcanzó" (Bohoslavsky y Soprano, 2009a: 27); y en definitiva exponer los múltiples rostros de la acción pública.

Tal y como aquí la entendemos, la sociología de la acción pública es una forma de mirar y aproximarse al campo gubernamental. Ello significa que –más allá de algunas definiciones generales como las que acabamos de mencionar- no constituye un cuerpo teórico cerrado. Más bien, es una invitación a reflexionar sobre las formas de acción y regulación política echando mano a conceptos provenientes de disciplinas y campos diversos. En este sentido, la tesis reúne cuatro enfoques que habitualmente no son puestos a dialogar entre sí. Nos referimos a la sociología de los problemas públicos, al análisis interpretativista de las políticas públicas, a la teoría del actor-red (TAR) y a los estudios políticos. Dado que cada una de estas corrientes trae consigo preocupaciones, postulados y herramientas propias –por momentos, difíciles de compatibilizar entre sí- la articulación de ellas ha sido una tarea sumamente desafiante.

De la sociología de los problemas públicos, retomamos la idea de que no hay circunstancias irrefutablemente dañinas. Esta rica tradición enseña que los problemas públicos (en los que incluimos a los problemas ambientales) son construcciones sociales y, por ello mismo, las causas deben ser buscadas en la movilización de ciertos actores para que la situación sea conocida por un público amplio y legitimada por los poderes del estado. En este sentido, la sociología tiene la tarea de comprender cómo una cuestión determinada se convierte en un problema público por medio de la búsqueda de respuesta a interrogantes como los siguientes: "¿Quiénes son sus iniciadores? ¿Qué aspectos de las trayectorias y posiciones de estos actores explican la atención que prestan al problema? ¿Por medio de qué acciones promueven la consideración del tema por parte de otros actores o instituciones? ¿Cómo definen los actores en lucha los conflictos en los que están involucrados? ¿Cómo se expanden estos conflictos hacia otros grupos sociales? ¿Qué símbolos son utilizados para dotar al problema de connotaciones emotivas? ¿Qué influencia ejercen las arenas en las que las luchas se desarrollan sobre el modo en que el conflicto es procesado? ¿Qué propiedades intrínsecas del problema pueden ayudar a predecir el modo en que será resuelto?" (Lorenc Valcarce, 2005: 2).

Nuestra investigación no parte de las situaciones calificadas como negativas por un grupo para llegar desde allí a los problemas y a las acciones de gobierno, tal como indicarían los usos tradicionales de esta perspectiva. El camino escogido se centra en las políticas públicas –en este caso, de los municipios de Almirante Brown y Morón- para comprender el proceso de construcción de problemas. Si hacemos esta aclaración no es porque desconocemos el trabajo de movilización y encuadre que son necesarios para que las autoridades locales se involucren en un asunto, sino porque queremos advertir a los lectores de que las historias que aquí se reconstruyen no tienen a la intervención estatal como uno de los desenlaces posibles. Nuestras historias nacen cuando y, sobre todo, porque los municipios deciden intervenir. Es en este punto que resultó fructífero incorporar los aportes del enfoque "interpretativista" de las políticas públicas (Roth Deubel, 2010).

Bajo tal nombre se reúne un conjunto de trabajos que reflexionan sobre el papel de las acciones gubernamentales en la configuración de los problemas. Para los autores inscriptos en esta corriente, las políticas no son respuestas "técnicas" a problemas socialmente construidos, sino actividades interpretativas sobre ciertos aspectos de la realidad (Fischer, 2003; Hajer, 2000, 2003; Hajer y Laws, 2006; Stone, 1989, 2012). Más específicamente, las políticas son amalgamas de argumentos (originados en ámbitos tan diversos como el científico, el periodístico, la vida cotidiana, etc.) que establecen qué hechos son problemáticos, cuáles son las causas, quiénes son los responsables y cómo pueden ser resueltos. Así definidas, las políticas son una forma de narrativa social que compite con otras visiones alternativas por obtener la hegemonía interpretativa de la situación. Al recuperar esta perspectiva de análisis, nuestra investigación trae a primer plano la relevancia que tienen las creencias, las representaciones y los discursos en la toma de decisiones públicas; al tiempo que presta atención a los procesos de lucha y conflicto por la definición de los problemas de política. En efecto, a lo largo de la tesis, mostraremos de qué forma cada municipio enmarcó la cuestión de los residuos y cómo fue cambiando el encuadre durante los años bajo estudio. Asimismo, describiremos qué símbolos y estrategias retóricas estuvieron presentes en la configuración de los problemas; y quiénes se manifestaron a favor de dichas interpretaciones o pujaron por posicionar visiones alternativas.

Claro que las narrativas sociales no viajan solas en el tiempo ni en el espacio. Las ideas, los argumentos y los símbolos asociados a las políticas de residuos, para ser efectivos, deben ser movilizados en pos de una empresa particular. En general, esta tarea es llevada adelante por un grupo específico de actores fuertemente involucrado en la construcción de redes con el

propósito de ganar las adhesiones y apoyos necesarios para ver materializados sus proyectos. Rastrear con cuidado los movimientos de estos actores fue una de las tareas principales de nuestra investigación, pues rápidamente aprendimos que el devenir de las acciones públicas locales está íntimamente relacionado con aquellos. Debemos esta sensibilidad por los aspectos más pragmáticos del accionar gubernamental a la TAR. Si bien existe una rica tradición en el análisis de las políticas públicas, los trabajos reunidos dentro de este campo han tendido a pensar la acción estatal de forma compartimentada, especializándose en alguna de las fases o etapas del ciclo de políticas (problematización, diseño, implementación, monitoreo y evaluación). Son muchos los autores que declaman que esta forma de abordar las prácticas estatales es artificial y que "se necesitan mejores teorías" (John, 1998; Nakamura, 1987; Sabatier, 2010; Stone, 2012). Sin embargo, en nuestra experiencia, fue difícil hallar herramientas teórico-metodológicas que superaran tal fragmentación y, al mismo tiempo, se ajustaran (sin forzar interpretaciones) a los hechos y situaciones que íbamos reconstruyendo durante el trabajo de campo. En contraposición, encontramos en la TAR una miríada de ideas y conceptos que nos posibilitaron estudiar las prácticas estatales con ojos renovados y construir descripciones simétricas sobre el diseño, la implementación y la eventual finalización de los programas públicos. Claro que abordar las políticas locales de residuos desde este enfoque ha sido una apuesta por demás osada, sobre todo teniendo en cuenta la escasa cantidad de trabajos que nos antecedieron en dicha empresa. Así, la perspectiva interpretativista de las políticas públicas se complementa con un análisis pragmático de las prácticas e interacciones sociales que están detrás de la construcción y estabilización de las políticas locales de residuos. En este punto, nos apoyamos especialmente en los trabajos de Bruno Latour y Michel Callon por demostrar capacidad heurística para explicar los procesos de innovación y reversibilidad de artefactos socio-técnicos, (Akrich, Callon y Latour, 2002a, 2002b; Callon, 1995, 2001; Latour, 1986, 1992, 1993, 2008b). Estos autores sostienen que lo social no es un dominio específico, sino un tipo de conexión momentánea que reúne y genera nuevas formas. Siendo lo social un movimiento de ensamblado de elementos heterogéneos, la tarea de la sociología es describir esos momentos en que esas asociaciones se gestan y actualizan (Callon, 1995; Callon y Latour, 1981; Latour, 2008b). En este sentido, a lo largo de la tesis, trataremos de rastrear las múltiples trayectorias de los actores, sin presuponer sus movimientos y atendiendo a cómo éstos estabilizan las controversias que atraviesan el espacio político.

Ahora bien, la construcción y estabilización de las políticas locales de residuos se dan en un entramado político altamente competitivo. De la mano de los estudios políticos, pensamos a los municipios como arenas de construcción de problemas de gestión de residuos, en donde los intendentes ocupan un rol destacado. Durante las últimas décadas, asistimos a un proceso de transformación en las formas de ejercer el poder marcado por el debilitamiento de las identidades partidarias y el fortalecimiento de los liderazgos de tipo "personalista" (Cheresky, 2007; Manin, 1998; Navarro y Clark, 2007b; Rodríguez, 2014). Esta tendencia –común en la mayoría de las democracias occidentales- en nuestro país ha estado reforzada por la descentralización y desconcentración de funciones en el nivel local y por la creciente notoriedad que los intendentes de los distritos más populosos adquirieron en el plano político provincial y nacional. Como resultado, la selección de los temas que forman parte de la agenda de los municipios quedó fuertemente asociada a las preferencias personales y al estilo de conducción de estos jefes comunales. Nuestro análisis de las políticas locales de residuos toma en cuenta esta situación y se interroga por el lugar que los desechos ocupan dentro del proyecto político local. En un escenario donde los gobiernos locales tienen fuertes incentivos para trascender las funciones tradicionales de alumbrado, barrido y limpieza e impulsar procesos de innovación, nos preguntamos en qué medida la forma en que se problematizan y gestionan los desechos se articula con procesos de acumulación política.

Abordaje metodológico e hipótesis de trabajo

La investigación adopta un enfoque cualitativo basado en el estudio de caso (George y Bennett, 2005; Stake, 1999, 2000; Yin, 2003). Esta estrategia se caracteriza por el análisis de relaciones entre muchas propiedades, concentradas generalmente en una única unidad. Los estudios de caso resultan particularmente útiles cuando se busca responder a preguntas del tipo "cómo" y "por qué" sobre hechos nuevos o que se conocen poco, dado que proporcionan un análisis detallado del contexto y los procesos involucrados en los fenómenos bajo estudio (Archenti, 2018; Meyer, 2001). Como ya mencionamos, los casos de estudio de nuestra investigación estuvieron dados por los municipios de Almirante Brown y Morón. Más específicamente, por los *Eco-puntos*, el programa de mitigación de basurales implementado

entre 2009 y 2013 por Almirante Brown; y por *Tu día verde,* el servicio de recolección diferenciada lanzado en 2013 por el gobierno de Morón. La selección de ambos casos estuvo orientada por criterios teóricos, pero también por el grado de factibilidad para la realización del trabajo de campo.

El primer caso elegido fue Almirante Brown, en el marco del proyecto de beca doctoral presentado a CONICET en el año 2010. Por aquel entonces, el distrito mostraba una agenda de políticas potente e innovadora, con un equipo de gestión altamente profesionalizado. En 2007, la conducción ambiental había quedado a cargo de Máximo Lanzetta, quien también era miembro del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani y un querido colega de Gabriela Merlinsky, directora de esta tesis. Fue gracias a su intermediación que tuve la oportunidad de realizar una observación participante en la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable del municipio. Lo sustancioso del caso y las oportunidades de acceso llevaron a que la primera fase de la investigación se centrara de forma exclusiva en dicho territorio.

Con el correr del tiempo, surgió la necesidad de ampliar la base empírica para poner a prueba las ideas y los argumentos que se iban delineando a partir de los datos obtenidos en Almirante Brown. Así, la investigación pasó de adoptar un diseño de caso único a un diseño de caso múltiple (Yin, 2003). La selección del segundo caso resultó una tarea muy demandante en términos de tiempo y esfuerzos. Se condujeron entrevistas presenciales a los responsables ambientales de casi todos los distritos del conurbano bonaerense. Cuando las funciones estaban repartidas en más de una oficina (como suele ocurrir, por ejemplo, entre el área ambiental y de higiene urbana), se procuró entrevistar a todos los actores involucrados. El objetivo de estos encuentros fue conocer las políticas de residuos que llevaban a cabo, qué cambios había habido en los últimos años, qué forma de interpretar el problema subyacía a dichas acciones y qué actores demandaban y/o participaban del proceso de implementación de las mismas. El alto grado de imprevisibilidad de las agendas laborales de quienes conducen las carteras locales; culturas instituciones frágiles en términos de acceso a la información pública; y electos gubernamentales poco familiarizados con los métodos de producción del conocimiento científico (sumado a la vasta extensión territorial del área metropolitana), se tradujeron en largos meses para concretar la tarea. Una cantidad incontable de llamados, visitas fallidas y entrevistas truncas fueron valiosas lecciones de perseverancia.

De este mapeo de las políticas de residuos de la RMBA, Morón emergió como un caso al que valía la pena prestar atención. Ello porque desde hacía tiempo venía desarrollando una serie de medidas innovadoras, cuya máxima expresión era el programa de separación en origen y recolección diferenciada *Tu día verde.* Lo interesante e inesperado de la situación fue que mientras Morón avanzaba en la implementación de políticas integrales de manejo de los residuos, la gestión ambiental de Almirante Brown mostraba un cambio de rumbo. Entre 2011 y 2014, fueron designadas nuevas autoridades, se recortaron los fondos destinados al control y la mitigación de la contaminación ambiental y se desmantelaron muchos por los programas que otrora habían ganado reconocimiento (entre ellos, los *Eco-puntos).* Este cambio en el objeto de estudio llevó a una revisión del problema de investigación, de lo cual surgió la preocupación por los procesos de estabilización y reversibilidad de las acciones públicas.

Como distintos autores destacan los estudios de caso requieren de la triangulación de fuentes y técnicas de producción de datos para lograr abordajes holísticos y descripciones densas que permitan reconstruir la complejidad de los procesos bajo estudio (Archenti, 2018; Meyer, 2001; Yin, 2003). Es en este sentido que el *corpus* aquí analizado se conforma por datos provenientes de orígenes diversos, principalmente: entrevistas, documentos y observaciones.

La fuente principal fueron las entrevistas realizadas a: funcionarios municipales, provinciales, nacionales y de entes interjurisdiccionales a cargo de las respectivas áreas de programa; representantes de organizaciones de la sociedad civil con algún tipo de participación en las políticas bajo análisis; agentes económicos vinculados al manejo de los desechos; y profesionales con experiencia en procesos de planificación, decisión y gestión de residuos en calidad de informantes clave. Se procuró recabar testimonio de la mayor cantidad de actores posibles con el propósito de evitar miradas parciales sobre los procesos estudiados. La muestra total quedó conformada por 73 entrevistas, de las cuales 23 corresponden al caso de Almirante Brown, 27 al de Morón y las restantes al territorio metropolitano en su generalidad (ver sección Fuentes). Muchas de ellas, fueron producidas en el marco de proyectos de investigación más amplios. En particular, los proyectos: "Gestión de los residuos sólidos urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires: modelos y prácticas emergentes" (PICTO 2010-0036), dirigido por Pablo Schamber; "Modelos y prácticas de gestión de residuos sólidos en la Región Metropolitana de Buenos Aires" (Convenio UNSAM – UPEAMBA / GCABA), y "¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en Argentina" (PIO 15620150100011 CO), ambos dirigidos por Ricardo Gutiérrez. El primero tuvo por objetivo describir las prácticas locales de manejo de los desechos, prestando

especial atención a los circuitos de recuperación y reciclaje, y al modo en que los gobiernos municipales hacen frente a los desafíos de articulación interjurisdiccional. En continuidad con aquel, los otros dos buscaron determinar en qué medida y de qué forma los distritos metropolitanos se estaban adaptando al modelo de gestión integral impulsado por una serie de nuevas normas sancionadas por nación, provincia y CABA. La utilización de estas entrevistas nos dio la oportunidad de comprobar las bondades del análisis secundario en enfoques cualitativos (Corti, Witzel y Bishop, 2005; Scribano y De Sena, 2015; Van den Berg, 2005). Además de las conocidas ventajas de ahorro en tiempo y dinero, las fuentes secundarias permitieron ampliar la información sobre los casos de estudio, compensar sesgos propios en los tópicos indagados, ganar confianza en las interpretaciones que se iban delineando y evitar sobrecargar a los actores con preguntas reiteradas sobre un mismo tema.

La segunda fuente de datos estuvo constituida por documentos. Adoptamos una definición amplia, según la cual "[u]n documento es un material informativo sobre un determinado fenómeno social que existe con independencia de la acción del investigador. Por tanto, el documento es generado por los individuos o las instituciones para fines distintos de los de la investigación social, aunque esta puede utilizarlo para sus propios fines cognitivos." (Corbetta, 2007: 376). Tal acepción incluye tanto a los materiales escritos, como a registros en otros formatos. El análisis de la gestión local de los residuos nos llevó a conformar un *corpus* extenso, integrado por documentos de formas y orígenes diversos, entre los que figuran: fuentes estadísticas, textos normativos, sentencias judiciales, audiencias públicas, discursos de intendentes, notas periodísticas, planes y proyectos de desarrollo territorial, balances de gestión, piezas comunicacionales (folletos, carteles, anuncios radiales, *spots* audiovisuales), páginas *webs*, contenidos en redes sociales, fotografías, y todo tipo de materiales elaborados por ambos gobiernos en sus tareas de evaluación y difusión. A través de todos ellos, hemos podido acceder a los procesos de construcción y estabilización de los programas de residuos de forma no reactiva (es decir, evitando los efectos derivados de nuestra presencia e interacciones en el campo), reconstruir cronologías y describir en detalles situaciones sobre las que teníamos referencias imprecisas.

Si bien las entrevistas y los documentos fueron las fuentes principales de datos, también realizamos observaciones directas. Como ya mencionamos, durante la primera fase de la investigación, visitamos periódicamente a la Agencia de Políticas Ambientales y Desarrollo Sustentable del municipio de Almirante Brown con el propósito de observar a los actores en situación y familiarizarnos con sus rutinas laborales. De esas primeras observaciones,

surgieron valiosas ideas e hipótesis que guiaron el desarrollo posterior de la tesis. Además, cada vez que tuvimos la oportunidad, participamos de actividades vinculadas con la gestión de los residuos de ambos distritos. Por ejemplo, audiencias públicas para discutir los pliegos de licitación del servicio de recolección; charlas y exposiciones conmemorativas de efemérides ambientales; o visitas a las plantas de clasificación de residuos gestionadas por cooperativas de recuperadores urbanos. Si bien, en el texto final, el peso relativo de estos registros es inferior a los otros; estas observaciones fueron importantes para conocer el escenario natural de ejecución de los programas, sin mediar la palabra e interpretaciones de los actores involucrados.

En cuanto a las hipótesis que guiaron la investigación, podemos definir tres principales. La primera sostiene que, a partir del cambio de siglo, la agenda institucional de residuos de los gobiernos locales comenzó a sufrir transformaciones como resultado de los procesos de movilización social y cambio institucional que ocurrieron en la RMBA. En este contexto, emergieron nuevas narrativas y formas de enmarcar la cuestión, de modo que el manejo de los desechos dejó de ser considerado sólo un problema sanitario, para también ser visto como un tema de relevancia socio-ambiental. Los municipios se vieron en la necesidad de renovar las estructuras burocráticas y ampliar la oferta programática para dar respuesta a este nuevo escenario, trascendiendo de ese modo las tradicionales funciones de higiene urbana que desempeñaban hasta entonces.

La segunda hipótesis, complementaria a la anterior, afirma que la temporalidad e intensidad de dichos cambios dependen del lugar que los residuos tienen dentro del proyecto político. Así, en los distritos en los que la conducción interpreta que el manejo social y ambiental de los desechos brinda una oportunidad para obtener rédito político, los cambios tienden a ser más tempranos en el tiempo y de mayor envergadura. En cambio, los procesos de innovación tienden a ser más erráticos en aquellos distritos donde la articulación con el proyecto político local no resulta tan evidente.

La tercera hipótesis sugiere que la posibilidad de poner en marcha y sostener a lo largo del tiempo acciones innovadoras (como, para los gobiernos locales de la RMBA, son los programas de mitigación de basurales o los servicios de recolección diferenciada) depende de la capacidad que ciertos actores tienen de interesar, involucrar y controlar el comportamiento de las personas y los objetos asociados a dichos instrumentos. Esos actores –que resultarán centrales en el armado y la continuidad de las políticas- deben convencer a otros de la

conveniencia de adoptar las medidas en cuestión, enmarcando el problema en términos que resulten más atractivos que otras narrativas disponibles; como así también resolver cuestiones materiales concretas para que los ensamblados de políticas funcionen de acuerdo con las expectativas.

Por último, no queremos dejar de mencionar que estudiar los procesos de construcción y estabilización de los programas locales de residuos "siguiendo a los actores", tal como sugiere el enfoque pragmatista recuperado en esta tesis, ha sido un desafío mayúsculo. Ello porque los casos seleccionados se alejan del tipo de problemas que están más estrechamente vinculados con esta corriente. Tengamos presente que los principales desarrollos de la TAR se hicieron en el campo de ciencia y técnica, un área que se caracteriza por su alto nivel de formalidad en la praxis cotidiana. Con esto queremos decir que "seguir a actores" que publican *papers*, exponen en congresos, participan de debates en medios masivos de comunicación, presentan proyectos para obtener fondos, etc.; multiplica las fuentes de exploración. Sin embargo, "seguir a actores" que no dejan huellas fácilmente rastreables es una tarea ardua. En efecto, el quehacer de los gobiernos locales está marcado por la imprevisibilidad, en donde la mayoría de las decisiones se toman al calor de la coyuntura y se ejecutan sin ser registradas de forma escrita. Por ello, raramente existen documentos en los que figuran las características "técnicas" de los programas, las acciones sistematizadas o la medición de los resultados. Claro que no todos los casos son iguales. A lo largo de nuestro trabajo de campo, pudimos comprobar que en Morón existió un proyecto político orientado a la transparencia institucional y la rendición de cuentas. Prueba de ello es la redacción de publicaciones periódicas informando el grado de avance de los proyectos urbanos (revista "Dosmil20") o el uso de los fondos públicos (boletín "Cuentas claras"); al igual que la disponibilidad de la mayoría de los funcionarios para otorgar entrevistas. Sin embargo, las cosas resultaron muy distintas en Almirante Brown. A excepción de los integrantes de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable, allí los agentes gubernamentales siempre fueron reticentes a brindar información. E incluso aquellos que tenían predisposición no tardaban en encontrar obstáculos para hacerlo, por ejemplo debido a la pérdida de registros por el deterioro de los equipos informáticos, o la falta de insumos para entregar copias de los materiales solicitados. Por ello, en este caso, debimos ser mucho más creativos y aprovechar al máximo cada oportunidad que se nos presentaba para rastrear el movimiento de los actores, ejerciendo lo que Wright Mills (2003 [1959]) llama la imaginación sociológica.

Estructura de la tesis

Además de esta introducción y las conclusiones, la tesis se estructura en seis capítulos en los que se desarrollan el marco teórico que sustenta la investigación; una descripción de la forma en que se gestionan los desechos de la RMBA que sirve para contextualizar las acciones públicas locales; y el análisis de las políticas de residuos sólidos urbanos implementadas por los municipios de Almirante Brown y Morón entre los años 2007 y 2015, el cual se realiza de manera simétrica en ambos casos.

En el capítulo 1 se desarrollan con mayor profundidad las líneas de investigación que se anticipan en esta introducción y que se retoman a lo largo de la tesis. Como ya mencionamos, la tesis se nutre fundamentalmente de cuatro corrientes, a saber: los estudios políticos, la sociología de los problemas públicos, el análisis interpretativista de las políticas públicas y la TAR. De cada uno de ellas, se presentan los principales conceptos e interrogantes que se utilizaron para examinar las evidencias empíricas y construir narraciones comprensivas de los eventos.

El capítulo 2 describe el proceso de problematización de la gestión de los residuos en la RMBA. Primero se presenta la distribución formal de responsabilidades y funciones sobre el manejo de los desechos para luego describir los principales cambios que acontecieron desde 1977, año de creación de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado. Al respecto, se destaca el pasaje (aún incipiente) de un modelo centrado en transportar, alejar y enterrar los desechos hacia un nuevo sistema que incentiva la reducción, la recuperación y el reciclado. Esto se evidencia en la sanción de un nuevo marco normativo y la puesta en marcha de iniciativas que exceden las tradicionales funciones de limpieza y recolección. Se muestra que dicha transformación estuvo motorizada por la irrupción en el espacio público de personas volcadas a la recuperación de materiales reciclables, coloquialmente conocidos como “cartoneros”; por el desarrollo de luchas socio-ambientales contra los impactos de la disposición indiscriminada en rellenos sanitarios; y por la judicialización de la política de saneamiento del río Matanza-Riachuelo. La confluencia de estas tres corrientes favoreció la emergencia de un régimen de políticas centrado en el control sanitario de la disposición final y en la inclusión social de los recuperadores urbanos. Este nuevo régimen –que estructura

coaliciones de actores y nutre debates en múltiples arenas- será un marco de referencia importante para los gobiernos locales.

Los siguientes dos capítulos abordan la gestión de los residuos en el municipio de Morón. El capítulo 3 se centra en la descripción de la agenda institucional de residuos. En primer lugar, se realiza una caracterización del territorio en términos geográficos, urbano-ambientales y sociales a través de la utilización de fuentes secundarias. En segundo lugar, se describe la trayectoria política del municipio con el propósito de definir el estilo de gestión y los temas prioritarios para las administraciones de Martín Sabbatella (2007-2009) y Lucas Ghi (2009-2015). El resto del capítulo efectúa un análisis diacrónico del lugar que ocuparon los residuos dentro de esta agenda gubernamental. Como resultado, se observa que el manejo de los desechos se estructuró, de forma articulada y progresiva, en torno a tres núcleos conceptuales que marcaron las metas de gestión de cada período: la transparencia, la universalidad y la integralidad.

De forma complementaria a la sección anterior, en el capítulo 4 se reconstruye la historia de *Tu día verde,* un programa de recolección diferenciada con participación de recuperadores urbanos, a la luz de algunas categorías propuestas por TAR. La experiencia fue pionera en la región e insignia de la gestión municipal en material ambiental. *Tu día verde* comenzó en 2009 como programa piloto en el marco del Presupuesto Participativo y en 2013 fue extendido a todo el territorio. El programa se creó con los propósitos de generar empleo, reducir la cantidad de residuos que se disponen en relleno sanitario y disminuir la demanda de recursos naturales a través del reciclado de materiales. El objetivo central de este capítulo es describir los movimientos y las asociaciones que fueron necesarios para darle forma y continuidad a dicha acción pública, como así también los conflictos y controversias que emergieron durante el proceso de implementación.

Los capítulos 5 y 6 se abocan al caso de Almirante Brown replicando la misma estructura expositiva. En el capítulo 5, se analiza la agenda institucional de residuos de Almirante Brown en los años comprendidos entre 2007 y 2015. Primero, a partir de la lectura de diversos indicadores, se muestra que el territorio presenta altos niveles de fragmentación y desigualdad en términos de desarrollo. Luego, se describe el estilo de conducción y los temas priorizados durante los mandatos de Darío Giustozzi (2007-2013) y Daniel Bolettieri (2013-2015). A continuación, se narra el derrotero de la gestión de los residuos del distrito, mostrando que el mismo estuvo marcado por procesos de inestabilidad institucional. Por

último, haciendo uso de las herramientas que brinda el enfoque interpretativista, se muestra cómo los basurales a cielo abierto se convirtieron en un problema de política pública.

En el capítulo 6 se describe el proceso de construcción, ejecución y cierre de los *Eco-puntos*, un programa de minimización de basurales a cielo abierto que se implementó entre 2009 y 2013. El objetivo del mismo era encauzar los residuos del circuito informal hacia espacios de disposición final aptos por medio de la colocación de contenedores en áreas con basurales de larga data. El programa fue impulsado por la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable, tomando como modelo una experiencia desarrollada en San Pablo, Brasil. La iniciativa tuvo un éxito considerable, el cual se observa en el incremento de los recursos involucrados y en la cantidad de residuos enviados a relleno sanitario. Sin embargo, en el año 2013, el municipio decidió cerrar el programa y pasar a controlar los residuos informales a través de la limpieza regular con máquinas especiales. Si anteriormente se presentó a la política como una actividad discursiva que legitima ciertas definiciones del problema, en este capítulo se profundiza en las prácticas y en las interacciones que dieron como resultado la adopción y posterior abandono del programa, entendiendo que la actividad política se despliega en el campo discursivo tanto como en los conflictos y luchas de poder cotidianas.

Finalmente, las conclusiones retoman los ejes planteados en esta introducción a partir del análisis empírico realizado a lo largo de la tesis. Al respecto, se muestran las similitudes y diferencias de las agendas institucionales de residuos de Almirante Brown y Morón en relación con la temporalidad, el grado de estabilidad y las ideas predominantes sobre los desechos. Se postula que la configuración que adquirieron sendas agendas se vinculó con el proyecto político local y con la forma de problematizar la gestión de los residuos a nivel metropolitano, destacando así la importancia de los análisis multiescalares. En segundo lugar, se sistematizan los aportes de la TAR para estudiar la acción pública local. Éstos consisten en la identificación de una serie de operaciones recurrentes (adopción/adaptación de iniciativas previas, la creación de intereses comunes, y la coordinación de elementos) y en el rol destacado que ciertos actores desempeñan en la construcción y la estabilización de las políticas. Por último, se plantean algunas líneas para futuras investigaciones que surgen de los resultados de la presente tesis.

Capítulo 1. Coordenadas conceptuales para el análisis de la gestión local de los residuos sólidos urbanos

Introducción

Como adelantamos en la introducción, la presente tesis se centra en los procesos de construcción y estabilización de las políticas de gestión de residuos en los municipios de la RMBA. El objetivo de este primer capítulo es desarrollar aquellos conceptos que sustentan el enfoque teórico de la investigación y que serán retomados en los siguientes capítulos para describir los casos seleccionados. En términos generales, el marco analítico adoptado invita a examinar al estado local como un espacio polifónico donde se expresan distintos grupos sociales, que cooperan y/o entran en conflicto entre sí. Para ello, se propone posar la mirada sobre los sujetos que producen y actualizan cotidianamente las prácticas gubernamentales, sus saberes y conocimientos; al igual que las relaciones, presiones y tensiones que moldean al estado desde dentro y desde afuera. Siguiendo una rica tradición, la tesis sostiene que las políticas públicas son resultado de una multiplicidad de proyectos, interacciones y enfrentamientos (Acuña y Chudnovsky, 2013; Aguilar Villanueva, 1992, 1993b, 1993c; Bohoslavsky y Soprano, 2009b; Oszlak y O'Donnell, 1982; Pressman y Wildavsky, 1998). Antes que programas sesudamente delineados, son "…rompecabezas a resolver en condiciones de fragilidad de medios, de la incertidumbre de fines y de la importancia de los juegos de los actores en la implementación." (Lascoumes y Le Gales, 2014: 18). Esto nos lleva a romper con tres premisas fuertemente arraigadas en el sentido común, a saber: el voluntarismo político, la unicidad del estado y la toma racional de decisiones.

En primer lugar, se presentan algunas reflexiones sobre los rasgos que actualmente delinean la forma de hacer política en el conurbano bonaerense con el propósito de comprender el papel que las políticas de residuos desempeñan en las administraciones locales. Luego, se retoman los aportes de la sociología de la acción pública para exponer las relaciones que existen entre problemas ambientales y agendas de gobierno, haciendo énfasis en el carácter socialmente construido de ambos. Este enfoque se complementa, en tercer lugar, con algunos conceptos

desarrollados por el enfoque interpretativista del análisis de políticas. Al respecto, se destaca que las acciones estatales son escenario y expresión de las luchas por la definición de los problemas y que, en dicha contienda, los actores apelan y actualizan distintos marcos cognitivos. Las narrativas asociadas a la gestión de los residuos, tales como el enterramiento masivo, la reducción de la disposición final o la minimización de la generación de desperdicios forman parte de dichos repertorios. Por último, se recupera la TAR para dar cuenta del trabajo de composición y estabilización de los artefactos socio-técnicos, entre los que cuentan las políticas de gestión de residuos. La articulación de estas cuatro líneas analíticas permite alejarnos de miradas prescriptivas sobre las acciones estatales. Nuestro propósito no es formular juicios sobre lo acertado o desatinado de ciertas decisiones públicas, sino desplegar las lógicas burocráticas en su complejidad. En este camino de comprender al estado en acción, con todas sus vicisitudes, tendremos la oportunidad de presentar aspectos clave sobre las posibilidades de consecución de los proyectos y programas estatales, contribuyendo con ello a la teoría y a la praxis política.

Hacer política en el conurbano bonaerense

Nuestra primera puerta de acceso para analizar las acciones locales de gestión de residuos viene de la mano de los estudios políticos. Reflexionar sobre las formas contemporáneas de ejercer el poder a nivel local constituye un paso fundamental para comprender cómo los municipios construyen y estabilizan los programas orientados a recolectar, tratar y disponer los desechos, puesto que –desde la perspectiva analítica que adopta esta tesis- ambos procesos están imbricados. Hacer política en el conurbano bonaerense constituye una tarea sumamente desafiante. Ello obedece, al menos, a tres razones: (i) la transformación en las formas de representación que viene teniendo lugar en los países occidentales desde los años setenta; (ii) la ampliación de las funciones que desempeñan los municipios de nuestro país; y (iii) la creciente relevancia que adquirieron los intendentes en el plano político provincial y nacional, especialmente aquellos que conducen los distritos de mayor tamaño poblacional. La confluencia de estos tres procesos acompaña el fenómeno de la personalización de la política y ha puesto en primer plano la relevancia que asumen las estrategias comunicacionales. Esta

tendencia –que no es exclusiva de nuestra región, sino que marca cada vez más el ritmo de la vida democrática contemporánea- ha tenido impacto en todos los sectores de política, incluyendo la gestión de los residuos.

En relación con el primer factor, es decir, la transformación en las formas de representación, distintos analistas advierten que la relación entre representantes y representados ya no es la de antaño (Cheresky, 2007; Manin, 1998; Rodríguez, 2014). La globalización de la economía, la preponderancia de los medios masivos de comunicación, la complejización de la estructura social, la disolución del antagonismo entre izquierda y derecha, y el surgimiento de nuevas demandas modificaron la manera en que tradicionalmente se vinculaban los líderes y los ciudadanos. En la actualidad, los partidos políticos dejaron de aglutinar intereses y expresar identidades de manera estable. Ya no son organizadores de la vida democrática, sino que su función principal es la de proveer los recursos necesarios para la competencia electoral. Asistimos así al ocaso de la democracia de partidos y al ascenso de un nuevo modelo al que algunos llaman democracia de audiencia (Manin, 1998).

La progresiva disociación entre partidos políticos y bases sólidas (como las clases sociales o las categorías profesionales) incrementó la volatilidad de las preferencias, obligando a aquellos a ganar su legitimidad en el espacio público de forma permanente. Dado que el comportamiento de los ciudadanos depende más de la percepción que tienen sobre lo que está juego en cada elección que de su posición socio-cultural, si los políticos se proponen ganar adhesiones deben ser capaces de identificar clivajes significativos. Por ello, los sondeos de opinión son una herramienta a la que los candidatos recurren cada vez más para delinear sus propuestas y construir una imagen que los distinga de los adversarios. Resulta sencillo comprender que los protagonistas de la democracia de audiencia sean los líderes de popularidad (Cheresky, 2007). Estos dirigentes no forjan sus carreras en el seno de los partidos, sino en los medios de comunicación y en los espacios de vinculación directa con la ciudadanía. Los líderes de popularidad dominan las técnicas de la comunicación mediática, se presentan como sujetos sensibles a los problemas cotidianos y buscan demostrar capacidad para afrontar circunstancias impredecibles. Sus mensajes se basan en imágenes difusas y ambiguas sobre su personalidad, en lugar de medidas detalladas sobre lo que harán en la función pública. Como la confianza que inspiran es decisiva en su desempeño electoral, Manin afirma que "…es probable que haya pasado la época de votar los programas de los candidatos, pero puede estar comenzando la era de votar el historial de los gobernantes" (1998: 271).

De modo similar, Navarro y Clark (2007a, 2009) hablan de la emergencia de una nueva cultura política para dar cuenta de esta metamorfosis del lazo representativo. Para los autores, este modelo plantea una manera de resolver los dilemas de la acción colectiva y la elección social diferente a como lo hacen los esquemas tradicionales de política (ya sea el programático o el clientelista). Lo característico de la nueva cultura es la distensión de las pautas de interacción entre los dirigentes locales y los partidos, de modo que los líderes detentan un alto grado de autonomía respecto de la organización y las propuestas programáticas que se hacen a nivel regional o nacional. Estos dirigentes invierten pocos recursos en las estructuras partidarias dado que no les garantizan el acceso ni la permanencia en los cargos públicos. Concentrarse en atender los problemas y las demandas locales resulta una forma más efectiva de construir poder, por ello priorizan el contacto directo y la proximidad con los electores. Estos electores son interpelados por medio de categorías generales como las de vecinos, consumidores o ciudadanos de a pie, dejando de lado cualquier referencia a colectivos particulares. Así, la nueva cultura política promueve estilos de liderazgos personalistas, en donde las lealtades se articulan en torno a sujetos individuales, antes que a ideologías o reglas impersonales. En este juego político, cada dirigente busca posicionarse por sobre los demás destacando ciertas cualidades personales (por ejemplo, la honestidad o la experiencia de gestión), pero también explotando aquellos temas que –sospechan- tienen mayor capacidad de ganar adhesiones. En qué medida la gestión de los residuos forma parte de ese conjunto de tópicos es algo que varía en cada caso y que deberemos determinar empíricamente.

El segundo factor que influye en la forma de hacer política a nivel local está dado por las funciones (formales y reales) que cumplen los municipios. Nuestro país tiene una estructura de gobierno federal, esto significa que las atribuciones y los recursos están repartidos entre el nivel central y los niveles intermedios. En muchos aspectos, esta división es puramente nominal porque, en los hechos, existe una importante concentración del poder político y económico por parte del nivel federal y claros signos de debilidad de las unidades sub-nacionales (Pírez, 2000). La reforma constitucional de 1994 abrió la posibilidad de revertir esta tendencia al dictaminar que las provincias deben asegurar la autonomía municipal, reglando el alcance y el contenido institucional, político, administrativo, económico y financiero de la misma (art. 123). Sin embargo, Buenos Aires desoyó la prescripción de la carta magna y es una de las pocas provincias que aún no reconoce dicha autonomía. Como resultado, los municipios bonaerenses están subsumidos a los ordenamientos provinciales y

presentan fuertes restricciones institucionales y presupuestarias para diseñar y ejecutar políticas locales. Al respecto, algunos autores destacan que:

> …la normativa delineó para los municipios de la provincia de Buenos Aires un marco muy restringido de autonomía –más cercano a la autarquía, en realidad-, ya que no podían dictar sus cartas orgánicas ni definir sus estructuras institucionales. En la administración provincial, residen las principales potestades políticas, competencias y recursos, tanto que la regulación provincial avanza incluso en algunos aspectos que, formalmente, les caben a los municipios, como su estructura organizacional (Badia y Saudino, 2015: 114).

Entre las limitadas competencias que el marco normativo otorga a los gobiernos locales, figuran[2]: (i) la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, incluyendo alumbrado público, limpieza y recolección de residuos, construcción y reparación de vías, conservación de espacios públicos y mantenimiento del equipamiento urbano; (ii) la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, tales como la emisión de permisos de construcción de viviendas y la habilitación de comercios e industrias de baja complejidad; y (iii) la asistencia a población en riesgo, a través de ayuda social directa, atención sanitaria y defensa civil (Cravacuore y Israel, 2007; Pírez, Rivas y Rubinstein, 1997). La letra de la ley es una fuente insuficiente e imperfecta para conocer qué hacen los actores, ya sean individuales o colectivos. El caso de los municipios bonaerenses no constituye la excepción. Durante las últimas décadas, éstos han ampliado sus áreas de intervención, llegando a actuar muy por sobre las prescripciones formales. La nueva agenda municipal, a decir de Iturburu (2012), incluye tópicos como protección ambiental, planeamiento urbano, promoción económica, seguridad ciudadana, acceso a la justicia y resolución alternativa de conflictos, desarrollo social y educación (Cravacuore y Israel, 2007; Iturburu, 2012).

La inclusión de muchas de estas funciones estuvo motorizada por las crisis socio-económicas que afectaron al país. A partir de mediados de los noventa, los municipios se convirtieron en el brazo operativo de distintas acciones provinciales y nacionales, articulando así una importante red territorial. Entre estas iniciativas, destacan el programa nutricional Plan Vida lanzado en 1994 y el plan de transferencia condicionada de ingresos Jefas y Jefes de Hogar en 2002 (Vommaro, 2015). La implementación de este tipo de políticas posicionó a los gobiernos locales no sólo como la cara visible de un estado que había permanecido ausente de las

[2] Las responsabilidades de los gobiernos locales están indicadas en la Constitución de la provincia de Buenos Aires y en la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto-Ley 6.769/58).

principales funciones sociales, sino también como la única fuente de recursos para las millones de personas que luchaban a diario por su subsistencia. Como afirma un analista político: "[e]n los momentos más difíciles, la brecha entre la demanda de la sociedad y la capacidad material de proveer respuestas por parte del estado nacional fue saldada por la densidad del espacio político local" (Sehtman, 2013b: 11). Como resultado, los gobiernos locales lograron incrementar su poder territorial y eludir con cierto éxito la crisis de legitimidad que embistió a la dirigencia política nacional. En verdad, fue en la escala municipal donde el lazo representativo se vio menos debilitado.

Adicionalmente a la desconcentración funcional impulsada por los gobiernos provincial y nacional, las lógicas de acumulación política de las propias administraciones locales coadyuvaron para que los municipios trasciendan las competencias formales y se conviertan en piezas clave de la gobernabilidad urbana. Con el objetivo de retener e incrementar su capital político, los intendentes buscaron hacer frente a las nuevas demandas planteadas por la ciudadanía, incluso cuando éstas excedían sus responsabilidades. La prevención del delito constituye un ejemplo paradigmático: en los últimos años, la mayoría de los gobiernos locales incrementó los recursos destinados a reducir las tasas de criminalidad a través de medidas como la adquisición de patrullas, la instalación de cámaras de seguridad y centros de monitoreo, la creación de fiscalías y la organización de foros vecinales, etc.

Llegamos así al tercer factor que condiciona la forma de hacer política en el conurbano: la centralidad de sus jefes comunales. Sabemos que este territorio tiene un peso electoral abrumador: en la elección presidencial del 2015[3], el padrón nacional de los 24 partidos que conforman el conurbano representó cerca del 70% de la provincia y del 26% del país[4]. La importancia numérica del conurbano creció con la reforma constitucional de 1994, en la cual se reemplazó al colegio electoral por el sistema de voto directo y distrito único para el nombramiento de las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional. Tal concentración de electores lo convirtieron en un territorio clave para cualquiera que aspire a ganar una elección provincial o nacional; en la "madre de todas las batallas" como gustan decir los periodistas políticos.

[3] Se analizan los datos de las elecciones del 2015 por ser el último año de nuestro período de estudio.

[4] El padrón electoral nacional aumentó un 10,58 por ciento para el 2015. (04/06/2015). *Télam.* Recuperado de: https://www.telam.com.ar/notas/201506/107595-elecciones---comicios--mujeres-varones-jovenes-padrones-urnas.html. Última consulta: 11/10/2020.

A este caudal de votos, debe sumarse el poder que confieren las características del propio diseño institucional. Como detalla Vommaro (2015), el régimen municipal es de tipo presidencialista, lo que implica una alta concentración de las decisiones en la figura del intendente. Hasta 2016, los jefes comunales podían ser reelectos de manera indefinida, lo cual habilitaba la acumulación personal de poder por largos períodos de tiempo. No fueron pocas las veces que ello ocurrió: de los 131 intendentes que buscaron mantenerse en el cargo entre 1983 y 2015, el 79% logró renovar el mandato (Mignone y Abdala, 17/06/2016). Además, el sistema electoral local favorece la construcción de mayorías oficialistas dentro del Poder Legislativo, no sólo porque el intendente y los concejales se eligen en una misma boleta, sin posibilidad de corte entre ambas categorías; sino porque la fórmula de asignación de escaños beneficia al candidato ganador. Si nos guiamos por los datos históricos, la destitución del líder comunal –principal mecanismo institucional para controlar y limitar sus acciones- no ha sido un contrapeso de envergadura. Entre 1983 y 2007, sólo se contabilizan diez remociones en la primera y tercera sección electoral, las cuales tuvieron su origen en las disputas facciosas al interior de los partidos y/o en la imbricación entre la política nacional y provincial (Ollier, 2007).

La centralidad de los intendentes del conurbano se vio reforzada en las últimas décadas, fundamentalmente durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) (Eryszewicz, 2015, 2017; Ollier, 2007; Sehtman, 2013a, 2013b). Contra toda intuición, la recuperación de las capacidades del estado nacional no fue en detrimento de la escala municipal, sino más bien lo contrario. A partir de 2003, tuvo lugar una transformación en el vínculo entre el gobierno federal y las administraciones locales, en donde aquel buscó sortear la influencia de los gobernadores. A través de la implementación de políticas públicas y la transferencia de recursos, se intentó disciplinar y alinear a los jefes comunales para garantizar la gobernabilidad y asegurar lealtades que luego se tradujeran en victorias electorales. Pero además, los gobiernos kirchneristas plantearon una forma de construir hegemonía que hizo de la movilización uno de los modos privilegiados de objetivación de los apoyos políticos (Vommaro, 2015). En ese juego, los intendentes tuvieron mucho que aportar. En tanto conductores de redes territoriales, detentan un capital político con el que pudieron negociar, por ejemplo, partidas presupuestarias y sus propias candidaturas. Badia y Saudino lo expresan del siguiente modo:

> Basados fundamentalmente en el peso electoral de sus partidos, los intendentes se fueron posicionando en estos años como interlocutores políticos poderosos –e ineludibles- tanto del gobierno provincial como del nacional. La autonomía que no tienen sus municipios o el hecho

> de estar subrepresentados en la Legislatura provincial no parecen ser temas que los preocupen; reemplazan esas carencias normativas con poder político real, construido sobre férreo control de sus territorios y su capacidad de negociación. (Badia y Saudino, 2015: 121).

En síntesis, las últimas décadas fueron testigo de la ascensión de los jefes comunales en protagonistas de la escena política. Hoy, los intendentes de los municipios más populosos son piezas centrales de las propuestas electorales y su apoyo cuenta entre los recursos más valiosos de cualquier candidato provincial o nacional. Ellos hacen jugar a su favor el peso electoral de sus distritos y su capital territorial para obtener recursos de otros niveles de gobierno que les permiten construir lealtades y acumular poder localmente. En sus territorios, ejercen un estilo de liderazgo personalista, en donde las ideologías partidarias tienen poca ascendencia en la plataforma de gobierno. Como su legitimidad se basa en las cualidades personales, la cercanía con el electorado y la capacidad para resolver problemas cada vez más complejos, tienen fuertes incentivos para ir más allá del "alumbrado, barrido y limpieza". Es frente a este escenario –en el que se conjugan la personalización de la política, la territorialización de la gestión y la nacionalización de la democracia local- que la tesis se interroga qué rol juegan las estrategias de manejo de residuos dentro del proyecto político local. Específicamente, nos preguntamos: ¿en qué medida la gestión de los residuos forma parte de la agenda de gobierno en los casos bajo estudio? ¿De qué forma los intendentes brindaron su apoyo a dichos programas? ¿Qué características tienen estas propuestas que les han resultado atractivas para la construcción de su proyecto político?

Problemas y agendas institucionales

Nuestra segunda vía de acceso al estudio de las políticas locales de residuos está dada por la sociología de los problemas públicos. Forma parte del acervo del conocimiento sociológico sostener que los problemas públicos están construidos socialmente. Esto significa que, para que una situación adquiera el status de problema, debe cumplir los siguientes requisitos: (i) ser evaluada como negativa en función de la identidad, los valores o las metas que una comunidad se pone para sí; (ii) afectar a un número significativo de personas de manera

directa o indirecta, actual o potencial; (iii) considerarse que puede ser revertida por medio de la acción humana; y (iv) tener un carácter prescriptivo, en el sentido de que esa comunidad cree que es imperioso hacer algo al respecto (Pereyra, 2017: 115). Dicho esto, se entiende por qué los problemas ambientales no son equivalentes a las alteraciones del medio físico. Si entre el grado de daño o amenaza y la preocupación ambiental no existe una relación directa, situaciones como la contaminación de los cursos de agua o la emisión de sustancias tóxicas a la atmósfera no necesariamente serán vistas con inquietud por las comunidades. Para que el riesgo se convierta en objeto de atención pública es preciso que atraviese un proceso de valoración, filtración y construcción social (Beck, 1995; Burningham y Cooper, 1999; Douglas y Wildavsky, 1982; Eder, 1996; Hannigan, 2006; Lezama, 2001, 2004).

El reconocimiento de que cualquier situación, sin importan cómo sea, no es problemática a menos que atraviese un proceso de elaboración para se lo debemos, en gran medida, al trabajo de Becker (1966), Blumer (1971) y Kitsuse y Spector (1973a, 1973b). Estos autores sentaron los fundamentos teóricos para el estudio de la configuración de los problemas públicos e inauguraron una fructífera tradición de investigación social que tiene, entre otros exponentes, a Joseph Gusfield y Daniel Cefaï. Sin entrar en detalles sobre las particularidades de cada propuesta[5], nos interesa resaltar algunas de las características centrales de este enfoque que servirán de guía para el trabajo empírico.

Como ya mencionamos, la causa de los problemas no reside en una situación estructural insatisfactoria, sino en el trabajo de elaboración y puesta en escena que llevan adelante actores colectivos. No hay hechos ni circunstancias irrefutablemente dañinas, sino una cadena de acciones e interacciones –dinámica e inestable- que los moldea de ese modo. La mayoría de las veces, la construcción de un problema se basa en el modelo judicial, donde un denunciante da a conocer una situación que califica de injusta y designa a los responsables de la misma. A ello, le sigue un período de debate sobre la veracidad y gravedad de las acusaciones, que puede concluir con un acuerdo sobre las acciones a seguir para solucionar y reparar el problema. Si los demandantes desean tener éxito en esta tarea, deben respetar ciertas reglas. Cualquier enunciación de problemas debe ser capaz de responder preguntas como: ¿quién? ¿Qué? ¿A causa de qué? ¿En vista de qué? ¿Con quién? ¿Contra quién? ¿Cómo? ¿Cuándo? ¿Dónde? ¿Por qué derecho? ¿Con qué intereses? ¿Con qué consecuencias? (Cefaï, 1996: 54).

[5] Para un estudio exhaustivo sobre los debates asociados a la noción de problema público, véase Guerrero *et al.* (2018).

El problema emerge entonces como resultado de este juego de definiciones, controversias y enfrentamientos.

Estos procesos transcurren en y articulan en torno a sí arenas públicas. Prestado de los análisis dramatúrgicos, el concepto busca mostrar que la configuración de los problemas supone el doble carácter de representación teatral y combate entre actores por el dominio de la situación. Las arenas se caracterizan por su escenaridad; pluralidad e igualdad de perspectivas; y restricciones a la publicidad. El primer atributo refiere al carácter dramático de las acciones. En las arenas, los actores se miden, enfrentan, cooperan y pactan unos con otros. Estos actos están dirigidos a un auditorio –presente o ausente, real o imaginario- que es parte constitutiva de la escena. Por ello, las arenas deben ser pensadas como el ensamble de relaciones tríadicas entre un enunciador, un destinario y un público en formación. En segundo lugar, las arenas son espacios plurales de encuentro entre distintas creencias y formas de expresión. Allí, coexisten e interactúan múltiples opiniones, estilos de vida y puntos de vista. Por último, las arenas llevan consigo reglas implícitas o explícitas de enunciación, de modo que los actores que desean participar de la vida pública deben respetar estas restricciones de pertinencia y corrección. No obstante estas gramáticas, queda lugar para la creatividad. La existencia de reglas no inhibe la emergencia de formas novedosas de conducta, pues las normas son actualizadas y reconfiguradas en cada una de las *performances* que practican los actores.

Como la atención pública es finita, los problemas compiten entre sí por ingresar, permanecer y ganar importancia en las arenas públicas. Para comprender este proceso, se deben conocer los soportes de publicitación utilizados (medios gráficos o audio-visuales, marchas, conversaciones con funcionarios, etc.), al igual que las rivalidades, acoples o reforzamientos entre las definiciones. Para que un problema llegue a ser público no basta, por ejemplo, con que los actores tengan contacto con los editores de un periódico, sino que además es necesario que sepan plantear la situación en términos noticiables. Los obstáculos semánticos y materiales son indivisibles; ambos forman parte de una misma construcción.

La configuración de cada problema público sigue su propia trayectoria. En líneas generales, los autores coinciden en identificar una historia de cuatro tiempos. Primero, la generalización. Ciertos grupos buscan transforman un tema particular (por ejemplo, la construcción de edificios en una manzana) en un asunto de orden público (por ejemplo, el tipo de desarrollo urbano), a través del señalamiento y la denuncia de hechos inadmisibles en términos del derecho, la ética o la moral. En esta primera etapa, interesa indagar los contextos de

producción y difusión de los discursos, pues allí se define en qué consiste el problema y quiénes son los principales afectados y responsables del mismo. Segundo, la institucionalización de la arena pública. Una vez que las denuncias han sido elevadas, le suceden voces a favor y en contra en los medios de comunicación, encuestas de opinión, protestas sociales, investigaciones de "expertos", debates legislativos, etc. Todo un trabajo de enmarque y contra-enmarque en las diferentes escenas de la arena pública que estabiliza los términos de la disputa y la negociación, al tiempo que constituye a los actores colectivos. Tercero, la intervención de los poderes públicos. A partir de este momento, los problemas deben ser traducidos a un lenguaje comprensible por las oficinas gubernamentales. Esta burocratización del problema puede generar nuevas tensiones y disensos sobre la forma en que es atendido. Su ingreso al campo administrativo no implica la suspensión del conflicto y la polémica. Cuarto, el anuncio y la realización de un programa de acción pública. Frente a esta situación, los actores colectivos pueden abrazar la propuesta e, incluso, querer participar activamente en su ejecución, monitoreo o control; o bien pueden rechazarla y buscar soluciones alternativas. En la realidad, algunas de estas cuatro fases pueden no existir, sucederse de manera diferente, o solaparse con otras distintas. El flujo y dinámica de la interacción no pueden ser más que aprehendidos parcialmente con un esquema de este tipo. La utilidad de este modelo no es otra que orientar el estudio de fenómenos históricamente situados.

Finalmente, resta decir que el proceso de configuración de los problemas no es una estrategia llevada adelante por un actor racional o un grupo pre-constituido (ejemplo, una clase social) en pos de la satisfacción de sus deseos e intereses. Por el contrario, los autores enmarcados en esta corriente creen que las identidades colectivas se construyen en el trabajo mismo de elaboración y publicización de un problema; es decir, que los actores emergen en el curso de las acciones. Así, las arenas públicas no sólo son espacios de combate, sino también espacios de socialización.

Esta corriente sociológica aporta una mirada sugerente para analizar los problemas públicos, entre los cuales figuran los problemas ambientales. Sin embargo, creemos que no profundiza debidamente en el papel que las agencias estatales tienen en la configuración de los problemas, posiblemente porque ha privilegiado el estudio de casos resonantes. En la trayectoria típico-ideal recién mencionada, las acciones gubernamentales aparecen en las etapas finales del recorrido; una vez que los asuntos privados han sido generalizados y las arenas del debate, institucionalizadas. Si bien no se niega la posibilidad de que los saberes

burocráticos modifiquen los términos del problema, pareciera asumirse que las políticas son el resultado de movilizaciones sociales externas. Los agentes estatales reconfigurarían asuntos problematizados pero no serían protagonistas exclusivos del proceso.

Para complementar esta mirada, recurrimos al –estrechamente vinculado- concepto de agenda institucional[6]. En un texto ya clásico, la agenda institucional es definida como "…la lista de elementos que los tomadores de decisión han aceptado formalmente para su seria consideración" (Cobb, Ross y Ross, 1976: 126, traducción propia). La mayoría de los temas que pugnan por obtener el reconocimiento de las autoridades públicas se concentran en tres cuestiones centrales: el desarrollo, la gobernabilidad y la equidad (Oszlak, 1997; Oszlak y Gantman, 2007). En tanto garante del modelo de producción capitalista, las principales tareas del estado contemporáneo son las de generar un contexto propicio para el desarrollo de las actividades económicas e impulsar políticas orientadas a mitigar las consecuencias sociales que inevitablemente genera dicho sistema, tales como precarización, vulnerabilidad y violencia colectiva. "Por eso, el papel del estado abarca esos tres planos, ya que no existe progreso económico duradero sin orden, ni orden estable sin mínima equidad social." (Oszlak y Gantman, 2007: 81)

Ahora bien, el hecho de que una cuestión sea considerada seriamente no implica que se transforme en un instrumento de política (ya sea una sentencia judicial, un texto normativo o un plan gubernamental). Sin embargo, a lo largo de la tesis, se entenderá a la agenda institucional como el conjunto de programas y servicios que ejecutan los gobiernos. Hemos adoptado esta decisión por razones metodológicas: las acciones efectivamente implementadas constituyen el indicador más confiable que podemos tener de las "consideraciones serias" de los agentes estatales.

Uno de los puntos centrales consiste en saber cómo un asunto se vuelve objeto de política; o lo que es igual, qué mecanismos determinan el ingreso de los temas a la agenda institucional[7]. La literatura destaca que los procesos de decisión que estructuran estas agendas están estrechamente vinculados con la forma en que se construyen los problemas (Aguilar Villanueva, 1993a; Rochefort y Cobb, 1994; Roth Deubel, 2007). Las probabilidades de acceso de cualquier tema dependen del modo en que se definen cuestiones como las causas,

[6] En la literatura, también se la denomina agenda formal o agenda gubernamental.

[7] Existen distintos modelos de inscripción en la agenda institucional. Los más difundidas han sido elaborados por Baumgartner y Jones (1993), Garraud (1990) y Kingdon (2003). Una revisión crítica y una compilación de las principales investigaciones traducidas al español puede encontrarse en Aguilar Villanueva (1993c).

los principales afectados, la magnitud del daño, las consecuencias y las posibles soluciones. Así, hablar de agenda institucional nos lleva a reflexionar sobre la configuración de los problemas, aunque lo contrario no necesariamente ocurra. Cualquier acción gubernamental presupone la existencia de situaciones a las que se clasificó de inaceptables, pero no todos los problemas públicos culminan en la implementación de un instrumento de política. Las preocupaciones públicas siempre serán más amplias que el conjunto de los temas sobre los que los decisores resuelven actuar.

Más aún, no todos los problemas que integran la agenda formal atraviesan un proceso de publicización, tal como lo entiende la sociología de los problemas públicos. Muchos problemas están gobernados por la lógica del confinamiento (Gilbert y Henry, 2012). Con este concepto, se hace referencia a las luchas por la definición y atribución de responsabilidad de los problemas que se llevan adelante en ámbitos alejados de la opinión pública. Estos espacios se caracterizan por el predominio del pragmatismo por sobre la retórica. Allí, se trata menos de persuadir a otros sobre un punto de vista particular, que de lograr los compromisos que permitan sostener el equilibrio de fuerzas entre los actores. Para esto, es preciso que las partes involucradas pongan en suspenso sus jerarquías morales, haciendo entrar en la negociación valores que defenderían a ultranza en otras arenas. Si pueden moverse con tal grado de independencia de sus códigos morales es porque la lógica del confinamiento los resguarda de tener que adoptar posiciones oficiales o de tener que compatibilizar sus decisiones con las opiniones que eventualmente deban manifestar en el ámbito público. Para Gilbert y Henry (2012), esta lógica de construcción de problemas –donde el intercambio de opiniones y la toma de decisiones se realiza a bajos niveles de intensidad social- constituye el "estado ordinario" de las cosas. De hecho, el momento en que los actores se ven obligados a justificar sus decisiones frente a un público amplio indica que los acuerdos asumidos discretamente fueron quebrados.

Es una cuestión a resolver empíricamente saber si los problemas que conforman cualquier agenda institucional fueron construidos de manera pública, discreta o articulando ambas lógicas de algún modo particular. Cualquiera haya sido el camino, lo que interesa destacar es que las políticas son parte inherente de dicha construcción. Si tenemos una política es porque tenemos un problema. Y esto en un sentido diferente al atribuido de manera habitual. Tal como aquí se las entiende, las políticas no sólo son instituidas por, sino fundamentalmente instituyentes de los problemas ambientales. Más que respuestas a problemas previamente elaborados, son un mecanismo de construcción de dichos problemas. En otras palabras, las

políticas ambientales no son tanto propuestas de soluciones a situaciones indeseadas, como la forma en que las sociedades manejan y regulan los conflictos ambientales (Hajer, 2000). Sostener que las acciones públicas "crean problemas" es reconocer su carácter interpretativo; comprender que las agencias gubernamentales necesitan procesar declaraciones fragmentadas –e incluso, contradictorias- para producir aquellos asuntos que pueden manejar.

En síntesis, la sociología de los problemas públicos y los estudios sobre agendas institucionales nos permiten analizar a los municipios como arenas en las que se elaboran -de forma articulada- problemas y políticas de residuos. Si ello es así, cabe preguntarse ¿quiénes participan de dichas elaboraciones? ¿Qué temas priorizan? ¿De qué manera enmarcan la cuestión? ¿Qué reglas de enunciación siguen? ¿A través de qué mecanismos persuaden y/o aseguran los compromisos de otros actores? Y también, ¿de qué forma estos procesos de construcción local interactúan con otras escalas de problematización?

Las políticas de residuos como construcciones discursivas

Para dar cuenta del plexo de relaciones que se establecen entre problemas y políticas, la tesis recupera los aportes del enfoque interpretativista del análisis de políticas[8]. Bajo este nombre, figuran los trabajos de Hajer (2000), Fischer (2003), Roe (1994) y Stone (2012), entre otros. Más allá de sus diferencias, todos ellos defienden la importancia de considerar a las narrativas y a los discursos en el análisis de las acciones gubernamentales[9]. Haciéndose eco del giro argumentativo, estos autores sostienen que los discursos son componentes esenciales de la vida colectiva, en tanto aglutinan elementos heterogéneos y fragmentados en historias que otorgan sentido al mundo y orientan las acciones. En palabras de Hajer, los discursos constituyen "…un conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que se

[8] Roth Deubel (2010) identifica tres corrientes de análisis que surgen como alternativas al enfoque secuencial: (i) tradicional, que concibe a las políticas como resultado de las luchas entre clases y fracciones de clase o, entre grupos de interés. (ii) Integracionista o mixta, mantiene los presupuestos del enfoque anterior e incorpora dimensiones valorativas (ej. referenciales, creencias, comunidad epistémica, ideas, etc.). (iii) Interpretativista, centra el análisis en la retórica y el discurso.

[9] Utilizamos los términos discurso y narrativa de modo indistinto, sin desconocer que existen posturas divergentes al respecto. Para una discusión más profunda sobre las diferencias y similitudes entre ambos conceptos, véase Fischer (2003) y Hajer y Laws (2006).

producen, reproducen y transforman en prácticas particulares y a través del cual se le da significado a las realidades físicas y sociales" (2000: 44, traducción propia).

Como sugiere esta definición, los discursos cumplen ciertas funciones esenciales. En primer lugar, orientan las percepciones y organizan la comprensión de la realidad por parte de los actores, aun cuando no sean conscientes de ello. "Sin una narrativa interpretativa que ofrezca una explicación de cómo funcionan las cosas, los actores sociales tienen problemas para comprender o sintetizar cadenas de significado" (Fischer, 2003: 140, traducción propia). Las personas necesitan de historias causales para ordenar realidades complejas (Stone, 1989). En segundo lugar, los discursos son estructuras socio-lingüísticas, compuestas por conceptos y sus relaciones, que posibilitan la comunicación. Las narrativas proveen un sustrato terminológico común, sin el cual los acuerdos y la articulación de acciones serían imposibles. Pero, al mismo tiempo, las palabras son fuente de debate, dado que los actores las interpretan y evocan de maneras diversas. La literatura sobre conflictos ambientales brinda numerosos ejemplos sobre cómo la lucha por la apropiación y distribución de los recursos naturales se libra tanto en el plano discursivo como en el material. La noción misma de lenguajes de valoración, acuñada por Martinez Alier (2011), da cuenta de la multiplicidad de miradas y denominaciones que existen en torno al ambiente. En tercer lugar, los discursos cumplen una función eminentemente práctica. Las narrativas moldean el mundo en que vivimos porque prescriben (implícita o explícitamente) qué debe hacerse, cómo hacerlo y por quién. Fue el propio Weber quien demostró que las creencias extra-terrenales orientan las acciones en este mundo. Es fácil reconocer que, desde el momento en que los sujetos se conducen en base a sus convicciones, éstas tienen efectos reales en sus condiciones de vida y en las instituciones de las que forman parte.

Llevar estas ideas al campo del análisis de las políticas públicas significa resaltar la dimensión discursiva del trabajo burocrático. Qué se considera problemático y cómo debe abordárselo son cuestiones que no están inscriptas en las características de los hechos, sino que son resultado de luchas discursivas. Las narrativas ordenan la forma en que los actores políticos perciben la realidad, definen los problemas, los comunican y buscan solucionarlos. Desde la perspectiva teórica de esta tesis, insistimos, las políticas no son únicamente formas de revertir circunstancias vistas como negativas, sino escenario y expresión de la construcción de problemas. Son "un constructo discursivo más que un fenómeno autodefinido" (Fischer, 2003: 69, traducción propia). Cualquier programa gubernamental debe ser entendido como una

hipótesis sobre las causas, los responsables y los afectados por el problema que ganó la competencia por la hegemonía interpretativa.

A fin de conocer los patrones narrativos que soportan las prácticas políticas, Hajer (2003) propone observar los términos del discurso político, las coaliciones discursivas y las prácticas institucionales. La primera dimensión, los términos del discurso político, hace referencia a las líneas narrativas, los vocablos y las nociones epistémicas que estructuran los enunciados políticos. La primera y más importante capa de análisis son las líneas narrativas (*story-lines),* metáforas y mitos que ayudan a sostener el apoyo a cursos de acción particulares. Las líneas narrativas son relatos formados por elementos provenientes de ámbitos y disciplinas diversas (por ejemplo, enunciados científicos, doctrinas jurídicas, valoraciones subjetivas y experiencias cotidianas) que permiten dar sentido a los acontecimientos y tomar posición frente a situaciones complejas. Las líneas narrativas no sólo recortan un fenómeno social como problemático y necesitado de una solución, sino que identifican responsables, reconocen afectados y seleccionan voces autorizadas para definir soluciones. La actividad política se presenta así como una lucha entre líneas narrativas que buscan alcanzar la hegemonía de la interpretación de una situación dada. La segunda capa de análisis refiere al vocabulario concreto de las políticas, esto es, a los conjuntos de conceptos que estructuran una acción pública particular, desarrollada conscientemente por quienes las elaboran. Estos vocabularios se basan en teorías científicas particulares y permiten discernir las acciones gubernamentales legítimas de aquellas que no lo son. La tercera capa está dada por las nociones epistémicas de los programas políticos, un concepto de raíz foucaultiana. Con nociones epistémicas, Hajer hace referencia a las reglas de formación y enunciación del pensamiento de un período dado, las cuales operan por fuera de la conciencia y voluntad de los sujetos. Las nociones epistémicas se diferencian de los términos del discurso restantes por el mayor grado de abstracción y ubicuidad: en un contexto dado, podemos asumir que todas las teorías formales e informales se regirán por las mismas reglas y por dicho motivo considerarlas una constante del análisis.

El segundo lugar, Hajer denomina coaliciones discursivas a las redes de actores que se organizan en torno a las líneas narrativas. Las coaliciones discursivas se diferencian de conceptos afines –como coaliciones promotoras (Sabatier y Weible, 2010), o redes de políticas (Adam y Kriesi, 2010; Zurbriggen, 2003)- por el alto grado de flexibilidad que supone la adscripción a ellas. Para integrar una misma coalición, no es necesario que los actores compartan un conjunto significativo de creencias y valores, o que interactúen de

forma sostenida en torno a un asunto específico. Sólo es preciso que compartan las líneas narrativas durante un período de tiempo. En palabras del propio autor:

> Las coaliciones discursivas se definen como la conjugación de (1) un conjunto de relatos, (2) los actores que enuncian esos relatos y (3) las prácticas en las que se basa esta actividad discursiva. Los relatos son vistos aquí como el cemento que mantiene unida a una coalición discursiva (Hajer, 2000: 65, traducción propia).
>
> Se llama coalición discursiva a un grupo de actores que, en el contexto de una determinada serie de prácticas, emplea durante un cierto lapso de tiempo una conjunción específica de relatos (Hajer, 2008: 217, citado en Langbehn, 2015: 38).

Las coaliciones discursivas organizan el espacio social en aliados y opositores. Esta distribución no se basa en los intereses u objetivos estratégicos de los actores, sino en sus posiciones discursivas. En la lucha por la hegemonía, los actores comparten (y rechazan) ciertas líneas narrativas sobre el fenómeno en disputa, y es justamente esa afinidad la que los enfrenta o reúne en una misma coalición. Lo valioso del concepto es que capta alianzas entre sujetos pertenecientes a campos diversos (por ejemplo: científicos, políticos, activistas, periodísticas, etc.) que sólo tienen en común la forma de enunciar un problema y, al mismo tiempo, permite describir la dinámica del conflicto y los cambios en las tomas de posición a lo largo del tiempo y de las arenas que estructuran el problema.

En tercer lugar, figuran las prácticas institucionales, una dimensión que Hajer sistematizó menos que las anteriores. Con esta noción, hace referencia a los factores que condicionan la producción de los discursos y las interacciones sociales. Las prácticas institucionales son análogas a las restricciones y reglas de enunciación de las arenas públicas. Entre ellas, figuran los principios de selección de temas, formatos e interlocutores; el acervo de tópicos, valores y estilos disponibles para ser movilizados; y la legitimidad de ciertos discursos y prácticas como, por ejemplo, los enunciados científicos.

Como Fischer advierte, la pregunta central para el enfoque interpretativista es: ¿cómo los actores conceptualizan y enmarcan el objeto de la política?, ¿cómo seleccionan, organizan e interpretan la cuestión para darle sentido a una realidad compleja? Dado que cada encuadre resalta algunos problemas y excluye otros, es frecuente que para un asunto de política dado existan interpretaciones en disputa. Este conflicto de marcos ocurre no sólo porque cada grupo se centra en distintos elementos del tema, sino también porque valora dichos elementos de manera diferente (Fischer, 2003: 143). En relación con los problemas ambientales,

constatamos una multiplicidad de encuadres disponibles que varían, entre otras cuestiones, en el rol asignado al conocimiento experto, el lugar de la participación ciudadana y las modalidades deseadas de intervención estatal. Por ejemplo, el movimiento por la justicia ambiental, la modernización ecológica, el ecofeminismo y la ecología profunda –por nombrar sólo a los más conocidos- han reflexionado de forma particular sobre la relación entre sociedad y naturaleza, y propuesto cursos de acción para revertir los que consideran los principales problemas de distinto modo entre sí[10].

En el caso particular de los desechos, nociones como la de narrativas sociales de los residuos (Corvellec y Hultman, 2012; Zapata Campos y Hall, 2013) y regímenes de políticas de residuos (Brandão y Gutiérrez, 2018; Corvellec y Hultman, 2013; Gille, 2010) permiten dar cuenta de la existencia de formas alternativas de encuadrar el tema. Más allá de las diferencias terminológicas, ambos conceptos destacan el carácter socialmente construido de los desechos, así como las implicancias que ello tiene para la gobernanza urbana. Qué usos y valores se les asignan a los objetos, qué se clasifica como desperdicio o qué se debe hacer con los mismos son preguntas que cada lugar y cada momento histórico responden a su manera.

En primer lugar, las narrativas sociales de los residuos son meso-relatos, ubicados entre las narrativas globales sobre la modernidad o la posmodernidad y los argumentos producidos en la escala local (Corvellec y Hultman, 2012: 297-298). Dado que ellas no viajan solas, precisan de promotores que las lleven de un sitio a otro. Los organismos internacionales –como la Unión Europea o el Banco Interamericano de Desarrollo- han jugado un papel fundamental en socializar los principios de la gestión integral a lo largo y ancho del mundo. Claro que estas ideas generales no se traducen del mismo modo en todos los contextos. Factores como el modelo de desarrollo, el rol del estado, la agenda pública, los arreglos institucionales prevalentes, etc. moldean la manera en que dichos discursos se adaptan localmente. Es en este sentido que la literatura advierte que las narrativas de los residuos reflejan las particularidades de las comunidades donde emergen (Corvellec y Hultman, 2012: 297-298) y, por ello mismo, son valiosos analizadores sociales.

En segundo lugar, las ideas asociadas a los residuos son polifónicas. En cualquier coordenada temporal, podemos encontrar más de una visión que indica qué son y cómo se deben manejar los desechos. Visiones, cabe destacar, que pugnan entre sí por ganar dominio dentro del

[10] Existen diversas tipologías que tratan de captar la heterogeneidad de discursos sobre el ambiente. Algunas propuestas se encuentran en: Aledo y Domínguez (2001), Dryzek (2005), Hannigan (2006), Harvey (1996), Martinez Alier (2011) y Sachs (1999).

espacio social. Al respecto, Pírez y Gamallo (1994) identifican cinco definiciones sociales sobre los residuos: una estética, que indica su capacidad de afectar la belleza u ornato de la ciudad; una sanitaria, que refiere a su potencial como vehículo de transmisión de enfermedades; una ambiental, asociada a los efectos contaminantes en suelos, aguas y aire, así como a la capacidad metabólica de la naturaleza; una económica, que resalta el carácter mercantil y las posibilidades de aprovechamiento en procesos productivos y de consumo; y por último, una social, que refiere a la reproducción económica de aquellos grupos vinculados a las fases del tratamiento de los residuos, ya sean empresas recolectoras, acopiadores, industrias de reciclado, recuperadores urbanos, etc. Desde luego, estas definiciones no son mutuamente excluyentes y es frecuente verlas coexistir en el seno de una misma agenda de gobierno. Lo que interesa destacar es que debido a su carácter ambiguo, fragmentado e incluso contradictorio son efectivas en términos de política porque permiten satisfacer a diferentes audiencias, funciones e intereses (Hall y Zapata Campos, 2013: 224-225).

Finalmente, las narrativas sociales de los residuos tienen implicancias en términos de justicia ambiental. El énfasis que se haga en uno u otro tipo de discurso tiene consecuencias en la configuración de las acciones públicas. Un programa fuertemente apoyado en una visión estética de los desechos no será igual a otro enfocado en los aspectos sanitarios o ambientales. Qué tipos de problemas se priorizan, a quiénes se responsabiliza, qué soluciones se proponen son todas preguntas cuyas respuestas impactan en la forma en que se distribuyen los costos y los beneficios de las acciones públicas. Por ejemplo, Dimarco (2012b) observa que las transformaciones en la percepción de los residuos ocurridas en Buenos Aires desde fines del siglo XIX condicionaron la posibilidad de llevar adelante actividades de recuperación y reciclado. Siguiendo su análisis, hacia fines del siglo XIX, dos visiones antagónicas coexistían en torno a los desechos: una valorativa, que señalaba sus beneficios económicos; y otra patógena, que los veía como una amenaza para la salud colectiva. En esa época, empresas privadas tenían la concesión para seleccionar y separar los materiales reutilizables antes de su incineración, al mismo tiempo que se impulsaban medidas para sensibilizar a la población sobre los riesgos vinculados con la basura. Progresivamente, la concepción patógena fue ganando terreno hasta convertirse en hegemónica. Como resultado, durante casi un siglo, la clasificación de los residuos estuvo prohibida, estigmatizada y asociada con peligros sanitarios y de degradación moral. Con la crisis del año 2001, dos nuevos criterios irrumpieron en la escena pública, conjugándose para transformar la matriz interpretativa sobre la que se pensaba el problema. Desde un criterio social, la clasificación de residuos pasó a ser

considerado un trabajo digno y capaz de asegurar la subsistencia de amplios sectores. Desde un criterio ambientalista, el riesgo dejó de centrarse en la falta de higiene urbana para trasladarse a los daños derivados del manejo inadecuado de los desechos. Así, la separación y clasificación se convirtieron en actividades socialmente legítimas.

Por su parte, a partir del análisis del caso sueco, Corvellec y Hultman (2012, 2013) identifican tres narrativas asociadas a los residuos: el enterramiento *('landfilling' regime)*, la reducción del enterramiento *('less landfilling' regime)* y la disminución de los desechos *('wasting less' regime).* Cada una de ellos supone una particular concepción sociomaterial de los desechos; esto es, la forma en que las organizaciones y los individuos se relacionan con la materialidad de los residuos en el curso de sus operaciones cotidianas (Corvellec y Hultman, 2013; Gregson, 2009; Gregson y Crang, 2010; Hawkins, 2006). La primera de estas narrativas tuvo lugar durante la posguerra cuando una cantidad creciente de desechos (papeles, plásticos, orgánicos, materiales de construcción, etc.) comenzaron a ser enviados a los rellenos sanitarios de manera indiscriminada. Bajo este régimen, la sociomaterialidad de los residuos se caracterizó por la disociación y la desaparición. Los desechos eran considerados objetos inertes, de modo que arrojarlos y acumularlos en lugares remotos formaba parte del repertorio de conductas legítimas. Los consumidores y demás productores de residuos no se preocupaban por el destino de los materiales una vez utilizados; y su responsabilidad se limitaba a llevarlos al punto de recolección en el cual "desaparecían" de la vista. Concomitantemente, el principal objetivo de gestión era tornarlos invisibles e inodoros para que los ciudadanos no tuvieran esfuerzos en separarse física y psicológicamente de ellos. A fines de la década del sesenta, argumentos sanitarios, ambientales, sociales y estéticos llevaron a que los decisores pusieran en duda la capacidad de los vertederos para albergar un volumen creciente de desechos en el largo plazo. Surgió así una narrativa de signo contrario, que buscaba reducir la cantidad de desechos enterrados. Los municipios fueron los principales encargados de esta tarea, para lo cual se valieron de la incineración y de los programas de reciclado. Ambos mecanismos demostraron no sólo que era posible reducir la cantidad de desechos enviados a rellenos, sino también que los residuos tenían valor económico, ambiental y social. Bajo esta sociomaterialidad, los objetos tenían historia pero también futuro; y por ello, los ciudadanos tenían la responsabilidad de garantizar –a través de prácticas de clasificación adecuadas- que se aproveche dicho potencial. Actualmente, como resultado

de los esfuerzos por implementar la jerarquía de los residuos de la Unión Europea[11], está emergiendo un nuevo régimen cuyo objetivo central es evitar la generación de desechos. Este cambio de concepción se basa en la idea de que prevenir la existencia de desperdicios es una estrategia de gestión ambiental más efectiva que cualquier sistema de disposición final o tecnología de recuperación de valor. Esta narrativa conlleva un mayor compromiso social, pues no sólo los ciudadanos son responsables de realizar una correcta clasificación y los gobiernos locales de brindar esquemas de recolección y tratamiento eficientes, sino que el sistema productivo en su conjunto está obligado a revisar sus parámetros de funcionamiento. El régimen de reducción de desechos supone una filosofía de diseño que tome en consideración el ciclo de vida del producto, procesos de trabajo que reduzcan los desechos intermedios y prácticas de consumo que fomenten el ahorro y prolonguen el valor de uso (por ejemplo, por medio de la reparación y la comercialización de segunda mano). Este régimen está menos sistematizado que los anteriores y, en muchos sentidos, se trata más de una expresión de deseo que de alternativas concretas para la gestión. Sin embargo, introduce una nueva sociomaterialidad de los residuos que probablemente tenga impactos a nivel organizacional en el futuro[12].

Desde luego, cualquiera de las narrativas sociales de los residuos aquí presentada debe ser entendida como un concepto típico-ideal en el sentido weberiano del término; es decir, que difícilmente la encontremos en la realidad en "estado puro". No son (ni debieran ser) un arsenal conceptual rígido, sino una orientación para el análisis empírico. Nos advierten de las tensiones que son posibles de encontrar al examinar en profundidad los discursos sobre la gestión de los residuos, pero no proveen una retícula en la cual encasillar a todos y cada uno de ellos. Describir cómo son las narrativas predominantes en cada caso, qué elementos destacan y qué coaliciones las comparten forma parte del trabajo que proponemos realizar en los capítulos siguientes.

[11] La jerarquía de residuos indica un orden de prioridad en el manejo de los desechos. De mayor a menor preferencia, las acciones son: prevención, minimización, reutilización, reciclaje, valorización energética y disposición final. El concepto fue introducido por primera vez en la Directiva Marco de Residuos de la Unión Europea de 1975.

[12] En el capítulo 2 veremos que, en nuestro país, con temporalidades y matices diferentes, las narrativas asociadas a los residuos siguen una trayectoria similar.

Traducción y ensamblaje de políticas

La cuarta y última corriente de la cual se nutre esta tesis es la TAR. La década del ochenta fue testigo de una fecunda renovación de los estudios sobre ciencia y tecnología. Desde el *Centre de Sociologie de l'Innovation de la École Nationale des Mines* de París, Bruno Latour y Michel Callon desarrollaron un esquema de análisis de la construcción de hechos científicos y artefactos técnicos inspirados en la filosofía de las ciencias de Michel Serres, los trabajos de Friedrich Nietzche y Gilles Deleuze, y el "programa fuerte" en sociología del conocimiento de David Bloor (Corcuff, 2015). A este enfoque se lo conoce con diferentes nombres: TAR, sociología de la traducción, sociología de la mediación, antropología simétrica, perspectiva sociotécnica, programa performativo, sociología de las asociaciones, semiótica híbrida y teoría del ensamblaje (Farías, 2011a, 2011b). Esta polisemia deja en evidencia que los trabajos así rotulados no cuentan con un repertorio conceptual cristalizado. Por el contrario, la vitalidad del enfoque ha mantenido en movimiento sus principales categorías analíticas. Aquí se utiliza la denominación TAR por ser la más difundida.

La TAR es una invitación a explorar la composición del mundo social a través de relatos empíricos minuciosos. La premisa metodológica fundamental es seguir a los actores para identificar cómo ellos definen y asocian los distintos elementos con los que construyen el mundo en el que viven. Las observaciones empíricas no se rigen por una teoría o una metodología única y deben procurar captar tantos puntos de vista como sea posible, escuchando las voces de los propios actores y evitando fijar sus identidades en categorías o marcos preconcebidos (Venturini, 2009). Lo que se busca son descripciones densas (en lugar de explicaciones externas, tal como las entiende el enfoque científico estándar) que no utilicen repertorios conceptuales ajenos a las situaciones (Farías, 2011b). Las narraciones así logradas están protagonizadas sólo por aquellas entidades que los actores invocan, en tanto las explicaciones nunca apelan a entidades supra individuales, como el capitalismo o la globalización. Es en este sentido que la TAR propone superar las clásicas dicotomías que atraviesan el pensamiento social (individuo/estructura, micro/macro, o naturaleza/sociedad) como fuente de comprensión de la realidad.

Para la TAR, el trabajo de construcción de afirmaciones científicas y de artefactos socio-técnicos constituye un punto de observación privilegiado. La consigna es abordar a la ciencia en acción, mientras los hechos aún se están elaborando. Se trata de ir de "…los productos

finales a la producción, de objetos estables «fríos» a objetos inestables y más «calientes».” (Latour, 1992: 21). Para ello, se recomienda seguir a los científicos en su paso por los laboratorios, las universidades, los congresos, las agencias estatales y las oficinas privadas mientras construyen teorías y desarrollan prototipos.

Rastrear las controversias que se encuentran en el origen de las cajas negras constituye otra valiosa fuente de conocimiento. Las controversias son momentos de incertidumbre compartida que se originan en el desacuerdo entre dos o más actores respecto a un estado de cosas. Son períodos de disputa y negociación por imponer definiciones sobre la realidad. Ellas son pasajeras pero intensas en actividad y, sobre todo, constituyen excelentes analizadores del mundo social. Como advierte Venturini:

> …las controversias comienzan cuando los actores descubren que éstas no pueden ignorarse y las controversias finalizan cuando los actores logran llegar a un compromiso sólido para vivir juntos. Cualquier cosa entre estos dos extremos (el frío consenso del desconocimiento recíproco y el consenso caliente del acuerdo y de la alianza) se puede llamar una controversia (Venturini, 2009: 8).

Con el correr de los años, la TAR cruzó las fronteras de los estudios de ciencia y tecnología y comenzó a ser movilizado por otros campos de conocimiento (Farías, 2011a; Law y Hassard, 1999; Rydin y Tate, 2016). La tesis se inscribe en esta línea de trabajo y propone recuperar el modelo de la traducción para describir la construcción y estabilización de las políticas locales de gestión de residuos. Con la noción de traducción, los autores de la TAR buscan dar cuenta de los mecanismos de interacción y negociación que forman los hechos sociales y naturales. La traducción se produce cuando un actor ayuda a otro a apreciar los beneficios de asociarse. Traducir es desplazar metas e intereses; es expresar en el lenguaje propio lo que otros quieren; es convertirse en portavoz de una masa silenciosa de entidades. Por ello mismo, ofrece una entrada fértil para comprender el éxito o fracaso de la formación de redes socio-técnicas.

En un artículo clásico, Callon (1995) identifica cuatro momentos del proceso general de traducción: problematización, interesamiento, enrolamiento y movilización[13]. La primera etapa consiste en la identificación, por parte de los actores, de un dilema, una controversia o una situación a resolver. Este cuestionamiento permite definir las identidades e intereses de los actores en juego, como así también describir un sistema de alianza entre los mismos. Durante la fase de interesamiento, se desarrollan acciones para estabilizar el esquema

[13] Aplicaciones de este esquema pueden encontrarse en Essex y Brayshay (2007) y Selman (2000).

esbozado previamente y así crear un balance de poder favorable. Este proceso se basa en una interpretación sobre lo que son y quieren los otros actores. El abanico de estrategias que se pueden desplegar es virtualmente ilimitado, abarcando desde la seducción hasta la utilización de violencia física. Como este proceso se desarrolla en competencia con problematizaciones alternativas, Callon afirma que "[i]nteresar a otros actores es construir mecanismos que puedan colocarse entre ellos y todas las demás entidades que quieran definir sus identidades de otra manera." (1995: 266-267). Si el interesamiento se logra, la problematización queda validada. Sin embargo, el proceso está lejos de culminar: aún es preciso forjar dichas alianzas y controlar a los actores. El enrolamiento es un mecanismo de distribución y coordinación de roles a actores que los aceptan. Esta asignación es resultado de trampas, negociaciones multilaterales y pruebas de fuerza que acompañan la fase de interesamiento y determinan su éxito. Depende seriamente de los recursos que los actores tienen para traducir los beneficios de asociarse, entre los cuales destaca la capacidad para desarrollar encuadres identitarios. La movilización de aliados es la última fase del proceso de traducción. Aquí, se pone a prueba la representatividad de los portavoces. La influencia de dichos portavoces depende de la movilización de actores que, al formar alianzas y actuar como se esperaba que hicieran, vuelven creíbles sus afirmaciones. El resultado es una red de asociaciones que reduce los márgenes de maniobra de quienes participan en ella. De más está decir que estos consensos son inestables y la representatividad de los portavoces puede ser cuestionada en cualquier momento. La apertura de controversias está latente durante todo el ciclo de construcción y estabilización de redes.

Este modelo de la traducción se contrapone con lo que Latour llama el modelo de la difusión (1986: 266-269; 1992: 128-132). Este último sostiene que la propagación de hechos y afirmaciones se debe a las propiedades intrínsecas de los mismos. De modo análogo a lo que ocurre en física, la difusión de objetos culturales depende de la fuerza que desencadena el movimiento y del principio de inercia que lo sostiene. Para que un objeto se extienda en el tiempo y en el espacio, la fuerza inercial debe superar las fricciones que aparecen en el camino. Así, la difusión desigual de ideas y máquinas es consecuencia de los niveles de rechazo que manifiestan los grupos sociales. Por ello, cuando una teoría es refutada o un artefacto descartado, el modelo de la difusión se pregunta quiénes y cómo resisten. En otras palabras: "…el modelo de difusión traza una línea de puntos a lo largo del camino que la idea debería haber seguido, y después, como la idea no fue muy lejos ni muy deprisa, se inventan grupos que resisten." (Latour, 1992: 131). Para Latour, esta forma de razonar es asimétrica

porque apela a factores sociales para dar cuenta del fracaso de las innovaciones, pero no para explicar su propagación. Desde esta perspectiva, las personas rechazan las invenciones por motivos culturales, cognitivos o económicos; en tantos las aceptan por las virtudes de la misma. La sociedad sólo es invocada para describir la desviación respecto de la trayectoria esperada, mientras que la propagación queda comprendida en el "camino de la verdad y la razón". El modelo de la difusión olvida que es el comportamiento obediente de las personas lo que mueve a los objetos de un sitio a otro y, por ello mismo, merece ser estudiado en pie de igualdad.

El modelo de la traducción no pone el énfasis en las características de las ideas u objetos, sino en su capacidad para generar aliados. Sostiene que las propiedades internas no alcanzan para determinar si una afirmación es verdadera, o si un artefacto es eficiente. Argumenta que el destino de cualquier innovación está en manos de una extensa red de actores que participan en su desarrollo, incluyendo a los usuarios finales. Las ideas y los artefactos no se elaboran en soledad, ni los símbolos se propagan por inercia; se necesita de muchos para hacerlos circular. Si no hay nadie que se apropie de ellos, éstos detienen su movimiento. Por ello, tal como ejemplifica la siguiente cita, la operación elemental de la innovación es el reclutamiento:

> Dado que el resultado de un proyecto depende de las alianzas que permite y de los intereses que moviliza, ningún estándar o algoritmo puede a priori asegurar el éxito. En lugar de hablar de la racionalidad de las decisiones, necesitamos hablar de la agregación de intereses que las decisiones son capaces o incapaces de producir. La innovación es el arte de interesar a un número cada vez mayor de aliados que te harán más y más fuerte. (Akrich *et al.*, 2002a: 205, traducción propia).

Ahora bien, la incorporación de aliados conlleva el riesgo de transformar la idea original en algo radicalmente diferente. Cuántos más participan de la construcción, más probabilidades hay de que el producto final no se parezca en nada a lo proyectado. Como advierte Latour: "[s]i la gente no está interesada, o si convierten la afirmación en algo completamente distinto, la difusión del hecho o de la máquina en el tiempo y el espacio no tendrá lugar." (Latour, 1992: 118). Por ello, los constructores de hechos afrontan el dilema de enrolar a un número creciente de entidades para que adopten las ideas y, al mismo tiempo, reducir el número de personas que forman parte de la acción para que la idea se difunda tal como es. Ellos deben ser capaces de negociar, concertar e interesar, tanto como de controlar y mantener a raya a los aliados. Para la TAR, este doble movimiento se resuelve gracias a la traducción de intereses y la conformación de asociaciones heterogéneas.

La conformación de asociaciones heterogéneas es una de las propuestas más distintivas y también controvertidas de la TAR. Para esta perspectiva, la sociedad es el efecto del trabajo de composición que llevan adelante los actores pero –a diferencia de otras propuestas relacionales- el repertorio de elementos involucrados es virtualmente ilimitado. La TAR no establece una ontología diferencial entre humanos y no-humanos, todos ellos están llamados a participar de los ensamblados socio-técnicos. La cuestión no radica en la naturaleza de las alianzas, sino en determinar la fortaleza de las asociaciones. De hecho, la incorporación de elementos no-humanos es lo que solidifica y vuelve predecibles las interacciones sociales. Sin ellos, lo que llamamos sociedad no sería más que una existencia errática y efímera. En palabras de Tirado y Domèneche:

> …nuestra interacción suele estar enmarcada, guiada o ritualizada, en definitiva, contextualizada por elementos extrasomáticos que tienen la propiedad de tornarla repetitiva. Por ejemplo, un semáforo permite que tres normas de comportamiento (la luz roja ordena parar, la ámbar disminuir la velocidad y la verde circular) se repitan continuamente sin necesidad de que ningún ser humano se dedique a aplicarlas y recordarlas. O una bata blanca en un hospital nos inclina a prestar más atención y sentir más respeto, y menos ánimo de crítica, hacia la opinión de la persona que la lleva. (…). El análisis de los mecanismos, estrategias y operadores que permiten que se produzca y mantenga en el tiempo y en el espacio la socialidad constituye uno de los principales objetivos de trabajo de lo que la teoría del actor-red denomina "sociología de las asociaciones" (Tirado y Domènech, 2005: 7-8)

Cuando las traducciones son exitosas se obtiene un producto (idea o artefacto) compuesto por entidades diversas. Este producto es la mejor prueba de que algunos actores fueron convencidos de que era necesario desviarse del camino proyectado y asociarse con otros para alcanzar sus metas; de que algunos se convirtieron en puntos de paso obligado para el cumplimiento de los objetivos de otros. Fuerzas dispersas, cada una con una trayectoria propia, se convierten en un todo organizado. Los ensamblados funcionan como una caja negra (Latour, 1992), en el sentido que la física y la teoría de los sistemas le otorgan al término. Esto es, un dispositivo cuyos componentes y mecanismos de funcionamiento no son accesibles a los usuarios pero del cual sólo importa cómo interactúa con el medio, cuáles son los insumos (*inputs*) y cuáles los resultados (*outputs*). Las cajas negras revelan dos sistemas de alianzas complementarios: uno, que incluye a quiénes se enroló al diseñarla; otro, que contiene a los objetos que se utilizan para que el enrolamiento resulte inevitable. Por este motivo, de cualquier caja negra podemos obtener un sociograma y un tecnograma que expresan las relaciones e influencias que humanos y no-humanos ejercen entre sí. En palabras de Latour:

> Observemos atentamente que la caja negra está en medio de estos dos sistemas de alianzas, que es el punto de paso obligado que mantiene juntos a los dos y que, cuando tiene éxito, concentra en sí misma el mayor número de las asociaciones más fuertes, especialmente si se ha convertido en un autómata. Es por esto que llamamos a dichas cajas negras «hechos sólidos» o «máquinas altamente sofisticadas», o «poderosas teorías», o «evidencia indiscutible». Todos estos adjetivos, que aluden a fortaleza y poder, señalan claramente el desproporcionado número de asociaciones reunidas en estas cajas negras, tan desproporcionado, en efecto, que es lo que mantiene a la multitud de aliados en su sitio. (…) Si ahora dejamos que la imagen congelada se mueva, observaremos una caja negra que simultáneamente cambia su composición y las personas a las que convence. Cada modificación en un sistema de alianzas es visible en el otro. Cada alteración en el tecnograma tiene por objeto superar una limitación en el sociograma, o viceversa (Latour, 1992: 135).

Interesa destacar que cuando un ensamblado –como son las políticas de residuos- se convierte en una caja negra, éste se vuelve sumamente resistente a la crítica. Las cajas negras ganan en fortaleza a medida que otros las aceptan, las utilizan como axiomas en nuevas controversias o las ligan a redes más grandes. Desarmar una caja negra resulta aún más trabajoso que su construcción, pues, los oponentes deben desandar la cadena de asociaciones que le dio forma, superar nuevas pruebas de resistencia y reclutar aliados aún más fuertes. En pocas palabras, deben construir un contra-dispositivo más poderoso que el primero.

Llegados a este punto queda claro que, en el modelo de la traducción, la innovación no es resultado de la genialidad de algunos, sino de la acción concurrente de muchos; que cualquier proceso creativo es colectivo. La construcción de hechos no se circunscribe al exclusivo círculo de científicos y técnicos que diseñan y ponen en marcha un proyecto, sino que involucra a un sinfín de personas: financiadores, proveedores, asistentes, competidores, consumidores, etc. Entre éstos, Latour destaca el rol que desempeñan los usuarios. Lo que ellos hacen con las afirmaciones o los artefactos es tan importante como las acciones de quienes los conciben. Los usuarios son engranajes clave en la cadena de asociaciones que da forma a las innovaciones.

Ahora bien, no todas las entidades que forman los ensamblados cumplen las mismas funciones; algunos desempeñan el rol de intermediarios y otros de mediadores (Latour, 2008b). Siguiendo con el principio de simetría generalizada, los mediadores e intermediarios pueden adoptar múltiples figuraciones, ya sean humanas o no-humanas. Callon (2001) distingue cuatro grandes categorías de intermediarios "puros": los textos e inscripciones

literarias, los artefactos técnicos, las capacidades humanas, y el dinero[14]. Los intermediarios son entidades que transportan elementos o significados sin introducir ninguna modificación en ellos. Funcionan como una cinta transportadora que mueve cosas de un lugar a otro dejándolas intactas. Sus datos de entrada coinciden con sus datos de salida. "Para todo propósito práctico un intermediario puede considerarse no solo una caja negra sino también una caja negra que funciona como una unidad, aunque internamente esté compuesta de muchas partes." (Latour, 2008b: 63). Los mediadores, en cambio, no pueden considerarse como uno solo. Ellos transforman, traducen y modifican el significado o los elementos que llevan. Por su acción, las ideas y artefactos mutan a medida que la cadena de asociaciones se extiende. La noción de mediador revela el carácter contingente e incierto de las interacciones. En contraposición con la sociología clásica, la TAR considera que el mundo social está compuesto por un sinfín de mediadores y muy pocos intermediarios.

Ser mediador o intermediario no es una condición que se establece de una vez y para siempre, sino que depende de cada situación. Por ejemplo, una computadora que funciona correctamente puede ser considerada un intermediario. No obstante, si ésta llegara a fallar podría convertirse en un mediador que transmuta todos los comandos. Lo mismo podría decirse de una conversación o un panel de científicos: pueden trasladar una afirmación sin alterarla, o pueden convertirla en algo radicalmente diferente (Latour, 2008b: 63-64). Una de las preguntas centrales entonces es si las entidades se comportan como mediadores o como intermediarios. La tarea del sociólogo consiste en describir cuándo y cómo los mediadores se transforman en intermediarios y registrar las transformaciones que los hechos sufren a medida que pasan de mano en mano (Latour, 2008b: 65).

En síntesis, la tesis retoma algunas nociones centrales de la TAR –especialmente, el modelo de la traducción- para describir los movimientos de composición y estabilización de los programas locales de gestión de residuos. Creemos que este sector de política resulta especialmente apropiado para dicha tarea, pues facilita la observación de ensamblados heterogéneos, donde las fronteras entre lo social y lo natural, entre lo humano y no-humano se vuelven lábiles. Siguiendo las premisas metodológicas de la TAR, en los capítulos que siguen procuramos rastrear estos movimientos sin presuponer las identidades, los intereses ni las estrategias de los actores involucrados. Intentamos mantener una perspectiva abierta, siguiéndolos a donde sea que vayan. Prestamos especial atención a las controversias que se

[14] Por su parte, en un texto fundacional de la TAR, Law (1986) analiza cómo los documentos e instrumentos operaron como mediadores en la navegación portuguesa.

despliegan en el espacio, así como a los momentos de cambio e incertidumbre en los que las conexiones se gestan y actualizan, pues es allí cuando lo social se vuelve más aprehensible para el observador. Al utilizar una caja de herramientas conceptual poco usual en los análisis de acciones públicas, esperamos contribuir con dicho campo de estudio. Pero sobre todo, esperamos que el resultado de este trabajo mejore nuestra comprensión sobre la construcción de ensamblados de políticas sólidos y estables en el espacio local.

Capítulo 2. Regímenes de políticas de residuos de la Región Metropolitana de Buenos Aires: entre el enterramiento masivo y la gestión integral

Introducción

El objetivo del presente capítulo es presentar el marco político-institucional de la gestión de los residuos de la RMBA. Durante las últimas décadas, una serie de procesos sociales llevaron a la transformación de dicho marco: de un esquema basado en un modelo higienista de ciudad que aspiraba a la limpieza y erradicación de los riesgos sanitarios por medio de la disposición indiscriminada de residuos; observamos más recientemente la implementación de políticas que buscan reducir, reutilizar y reciclar los desechos a fin de minimizar la contaminación y la presión sobre los recursos naturales. Estas transformaciones corresponden a la adopción del enfoque internacional de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU), el cual también ha tenido lugar en otros países de la región (ONU Medio Ambiente, 2018).

Dichas transformaciones estuvieron motorizadas -y este es el argumento central del capítulo- por (i) la irrupción en el espacio público de miles de personas volcadas a la recuperación de materiales reciclables como forma de sobrellevar la crisis socioeconómica del 2001; (ii) el desarrollo de conflictos por los impactos en la salud y el ambiente derivados de la disposición en rellenos sanitarios; y (iii) la puesta en marcha del plan de saneamiento del río Matanza-Riachuelo, uno de los más contaminados del mundo, como resultado de la demanda judicial encabezada por un grupo de vecinos. La confluencia de estos tres procesos impulsó la implementación de políticas GIRSU en distintos niveles de gobierno, con la particularidad de enfatizar en el control sanitario de la disposición final y la inclusión social de los recuperadores urbanos. De este modo, la región ha sido protagonista de la conformación de un régimen de políticas *sui géneris*, en el cual los aspectos sociales de la cuestión han recibido tanta atención como los aspectos ambientales y sanitarios.

El capítulo se organiza en cuatro secciones. En primer lugar, se describe el esquema institucional de la gestión de los residuos en la RMBA, indicando las principales transformaciones que tuvieron lugar a nivel normativo durante las últimas décadas y la distribución de responsabilidades resultante. En los siguientes apartados, se reconstruyen los

procesos de movilización que impulsaron dichos cambios, a saber la emergencia de los "cartoneros" como un nuevo actor del sistema de gestión (sección 2), las demandas por el cierre de los rellenos sanitarios (sección 3) y las políticas de erradicación de basurales originadas en el juicio por el Riachuelo (sección 4). Tomados en conjunto, estos procesos delinearon una nueva narrativa para los residuos que favorecieron la adopción de ciertos cursos de acción en detrimento de otros. En qué medida estas huellas metropolitanas tuvieron efectos locales es una de las preguntas que la tesis intenta responder en los capítulos posteriores.

La gestión de los residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires

En la RMBA, la gestión de los desechos está compartida entre los gobiernos locales y la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Los primeros son responsables del barrido de la vía pública, la recolección y el transporte de los residuos. Algunos municipios ejecutan estas tareas en forma directa, mientras que otros concesionan el servicio de recolección a prestadores privados. La CEAMSE, una empresa estatal que pertenece en partes iguales al gobierno bonaerense y al porteño, se ocupa del tratamiento y disposición final de los desechos.

La CEAMSE fue creada en el año 1977, a instancias del abogado Guillermo Laura, en ese entonces responsable de la Secretaría de Obras Públicas de la municipalidad de Buenos Aires. Inspirado en los cinturones verdes sajones, Laura propuso "...la creación de un sistema regional de parques recreativos utilizando a tal efecto terrenos bajos y anegadizos, existentes en el área metropolitana que serían rellenados con basura mediante la técnica del relleno sanitario." (Laura, 1978 en L. Fernández, 2011: 530). El proyecto se materializó con una serie de normas emitidas por la Ciudad y la provincia de Buenos Aires[15] que, en conjunto, suprimieron la disposición de los residuos en espacios abiertos y obligaron a los distritos a disponer los residuos en rellenos sanitarios abonando una tarifa a cambio del servicio[16].

[15] Para su creación, ambas jurisdicciones suscribieron los convenios del 7/01/1977 y 6/05/1977. Dichos acuerdos fueron ratificados por los Decretos Leyes N° 8.782/77, 8.981/78 y 9.111/78 de la provincia de Buenos Aires; la Ordenanza Nº 33.691/77 de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; y el Decreto Nacional Nº 3.457/77.

[16] El Decreto-Ley Nº 9.111/78 refería a: Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, General Sarmiento, General San Martín, Tres de Febrero, Morón, Merlo, Moreno, La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante

Asimismo, se prohibieron los depósitos de basura, la incineración y todas las actividades de recuperación de residuos, entre las que incluían al "cirujeo"[17]. De este modo, se instalaba un modelo de gestión que -además de excluir a los sectores que se dedicaban al reciclaje- desincentivaba y debilitaba las capacidades de los gobiernos locales para plantear alternativas al enterramiento indiscriminado.

La CEAMSE fue la piedra angular del proyecto de un gobierno autoritario que buscaba instaurar el orden y la limpieza del espacio urbano (Carré y Fernández, 2013; L. Fernández, 2011, 2020). Si bien la tecnología de relleno sanitario se adoptó en un momento en el cual ya estaba siendo abandonada por los países del Norte global (Carré y Fernández, 2013: 60), en el contexto nacional supuso un avance en términos ambientales porque su impacto era menor que las alternativas vigentes en aquella época; a saber: la incineración en usinas en el caso de la Ciudad y el arrojo en basurales a cielo abierto en el conurbano. De hecho, terminar con la contaminación atmosférica fue uno de los principales motivos que llevó a la creación de la empresa (Carré y Fernández, 2013; Oszlak, 1991; Paiva, 2006)

Este sistema generó nuevas oportunidades de acumulación para algunos sectores económicos (Shammah, 2009: 40). Las empresas encargadas de diseñar y construir los rellenos sanitarios se vieron favorecidas con la obtención de contratos públicos de forma directa, sin atravesar procesos de licitación. También se beneficiaron las empresas de transporte contratadas para realizar la recolección domiciliaria (Oszlak, 1991: 245). Si tenemos presente que en la actualidad los municipios destinan una parte significativa de su presupuesto a la gestión de los residuos[18] y que la mayor parte de esos montos corresponde al traslado de los mismos, comprendemos porqué en aquel momento se estaba creando un gran negocio para las compañías vinculadas con la operación de los rellenos y, muy especialmente, para el sector del transporte.

En 2015, el área de influencia de la CEAMSE abarcaba a la CABA y a 35 municipios de la provincia de Buenos Aires[19]. En esos 8.800 km^2 residían cerca de 14,5 millones de personas y

---

Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Florencio Varela, Berazategui, Berisso, Ensenada y La Plata.

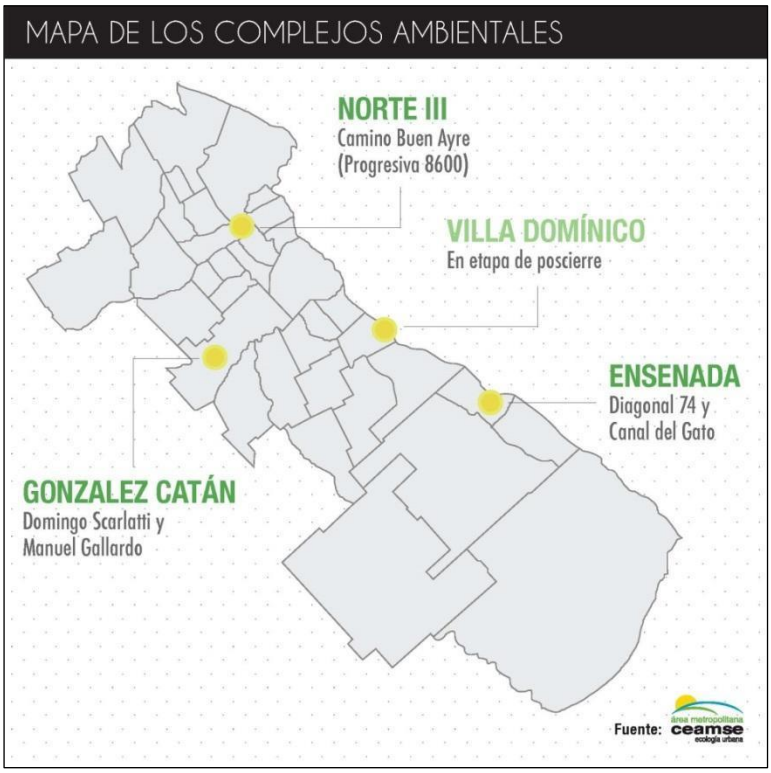
[17] El "cirujeo" se refiere a la búsqueda de desperdicios en los espacios públicos y en los basurales. La denominación hace alusión a la profesión de cirujano.

[18] Existen variaciones en las estimaciones del gasto municipal en gestión de residuos sólidos urbanos. En base a veinte ciudades del país, Schejtman y Irurita (2012) evalúan que éste oscila entre 15% y 30% del presupuesto, mientras que Gutiérrez (2014) calcula que ocupa entre 1% y 23% del gasto total de los distritos de la RMBA.

[19] Desde la creación de CEAMSE, la cantidad de distritos que envían sus residuos ha sido creciente. En 2015, lo hicieron la CABA y los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen,

se generaba aproximadamente el 40% del total de los residuos del país. La empresa contaba con tres complejos ambientales activos: *Norte III*, ubicado en el límite entre los partidos de San Miguel, Tigre y General San Martín, recibía la mayoría de los residuos de la región; *Ensenada*, localizado en el partido homónimo, receptaba los desechos de Berisso, Ensenada, La Plata, Brandsen y Magdalena; y *González Catán*, aceptaba únicamente los residuos de La Matanza. Además, contaba con cuatro rellenos inactivos en Tigre (*Bancalari*), Avellaneda (*Villa Domínico*) y General San Martín (*Norte I y Norte II*). Ese mismo año, se recibieron 5.519.957,90 toneladas de residuos, lo que representó más de 15 mil toneladas por día[20]. La CABA y La Matanza fueron los distritos que más desechos aportaron (19% y 10% respectivamente), seguidos por La Plata, Lanús y Lomas de Zamora (5% cada uno)[21].

Mapa 1. Localización de los complejos ambientales de la CEAMSE



Fuente: Sitio *web* de la CEAMSE (http://www.ceamse.gov.ar/). Imagen capturada el 30/10/2014.

Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Magdalena, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. Además, Concordia depositó casi 3 toneladas. (Datos extraídos de http://www.ceamse.gov.ar/estadisticas/. Última consulta: 15/04/2017).

[20] Los datos corresponden al 2015, por ser el último año del período de estudio de la tesis.

[21] Datos extraídos de http://www.ceamse.gov.ar/estadisticas/. Última consulta: 15/04/2017.

Este régimen de políticas –asociado a una sociomaterialidad de los residuos de ocultar y alejar de la vista- gozó de buena salud durante más de tres décadas. Sin embargo, a partir del siglo XXI, comenzó la paulatina introducción (aún en proceso) de instrumentos de gestión orientados a reducir la cantidad de desechos enviados a disposición final. Estos cambios se enmarcan en un proceso de adopción local del enfoque internacional de la GIRSU.

La GIRSU refiere al conjunto de actividades, interdependientes y complementarias entre sí, tendientes a disminuir la cantidad y toxicidad de los residuos generados y enviados a disposición final. Desarrollado por los países del Norte global, se trata de un modelo que busca gestionar el ciclo de vida completo de los materiales, desde la producción de mercancías hasta su reincorporación en el ciclo productivo y/o ecológico, con el propósito de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población[22]. Los pilares de la GIRSU son reducir, reutilizar y reciclar los desechos a fin de preservar los recursos naturales, evitar la contaminación y proteger la salud humana.

Las actividades comprendidas dentro de la GIRSU incluyen la minimización de desechos a través de la modificación de pautas de consumo y formatos de producción, la reutilización, la separación en origen de los materiales (ej. plástico, vidrio, papeles, metales, etc.), la recolección diferenciada y el reciclaje. Los materiales recuperados son utilizados como insumos para la fabricación de nuevos productos para disminuir la extracción y explotación de recursos, o bien introducidos en ciclos ecológicos, tal como sucede con el *compost*[23]. Los residuos que no pueden ser tratados mediante ninguna de las tecnologías disponibles –lo que se conoce como rechazo- son enterrados en rellenos sanitarios. La disposición en rellenos es una alternativa válida dentro de la GIRSU, aunque constituye la última opción dentro de la cadena de gestión. Tal como muestra la Tabla 1, la GIRSU se diferencia del modelo de enterramiento masivo por orientarse hacia la minimización en la generación y la maximización en el aprovechamiento de los residuos.

[22] Las primeras normativas que incluyeron los principios de la gestión integral son la Directiva 75/442 de la Comunidad Económica Europea (1975) y la Ley de Conservación y Recuperación de Recursos de Estados Unidos (1976) (Paiva, 2008: 23).

[23] El *compost* es el material generado a partir de la descomposición de la materia orgánica. Con el mismo se puede generar abono para la tierra, o bien puede utilizarse como insumo para paisajismo, control de la erosión, recubrimientos y recuperación de suelos.

Tabla 1. Comparación de las etapas del manejo de los residuos en el régimen de enterramiento masivo y gestión integral

Enterramiento masivo	Gestión integral
Generación indiscriminada	Reducción de generación
Disposición inicial indiscriminada	Disposición inicial selectiva
Recolección general	Recolección diferenciada
Transporte y transferencia	Transporte y transferencia diferenciados
-	Tratamiento y valorización
Disposición final en rellenos sanitarios	Disposición final en rellenos sanitarios

Fuente: Elaboración propia en base a Gutiérrez (2014).

A nivel normativo, la primera medida en sintonía con estos principios fue adoptada por la CABA. En 2002, la Ley 922 legaliza la selección, la recolección, el transporte, la manipulación, el almacenamiento y/o la comercialización de los residuos domiciliarios en la vía pública (actividades prohibidas desde la creación de la CEAMSE[24]) e incorpora a los recuperadores al servicio de higiene urbana.

En 2004, la Ley Nacional 25.916 establece los presupuestos mínimos para la gestión de residuos domiciliarios, promoviendo la valorización y la reducción de la disposición final con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población. La norma establece pautas para cada una de las etapas de gestión (generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final); otorga un plazo de 10 años para que las jurisdicciones adecúen los sistemas de disposición final; y uno de 15 años para el cumplimiento del total de las disposiciones.

Siguiendo estos lineamientos, en 2005, la CABA promulga la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (Ley Nº 1.854). Esta norma adopta los principios de reducción de generación de residuos, separación selectiva, recuperación y reciclado. Establece plazos y metas concretos para la disminución de la disposición final[25]; prohíbe el enterramiento de todos los materiales reciclables en el año 2020 (de allí que comúnmente se la conoce como

[24] Según art. 6 de la Ordenanza Nº 33.581/77 y art. 22 de la Ordenanza Nº 39.874/84.

[25] Tomando como línea de base el 2004, fijó una meta de reducción del 30% para 2010; 50% para 2012 y 75% para 2017.

ley de *Basura Cero*); e inhibe la combustión como forma de tratamiento hasta que la disposición final no se reduzca en un 75%[26]. A la luz de los avances realizados, todos estos objetivos resultaron ser muy ambiciosos y aún hoy existen desafíos para lograr su cumplimiento.

En 2006, la provincia de Buenos Aires sanciona la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (N° 13.592) con objetivos similares: minimizar la generación de residuos; incorporar la separación en origen, la reutilización y el reciclaje; implementar campañas de educación ambiental y divulgación; y adoptar tecnologías y procesos ambientalmente aptos y adecuados a la realidad local. La norma deroga la prohibición de los depósitos de basura y las actividades de recuperación; y obliga a los gobiernos locales a elaborar programas de gestión integral con el objetivo de incluir a los recuperadores urbanos y erradicar los basurales a cielo abierto. Establece un plazo de 5 años para que los distritos reduzcan el 30% de los desechos enterrados y habilita a los municipios comprendidos dentro de la CEAMSE a instalar un centro propio de disposición final.

En 2013, la provincia de Buenos Aires dictó resoluciones para Grandes Generadores (Res. N° 137/13, 138/13 y 139/13 OPDS). Estas normas obligan a los barrios cerrados y clubes de campo, hoteles de 4 y 5 estrellas, shoppings, galerías comerciales, hipermercados, locales de comidas rápidas y establecimientos industriales a implementar un plan de gestión que incluya la separación en origen y el transporte de la fracción reciclable para su tratamiento a través de recuperadores urbanos certificados por el organismo. Ese mismo año, la CABA hizo lo propio. La Ley N° 4.859/13, modificatoria de la Ley N° 1.854/05, obliga a los generadores especiales[27] a adoptar medidas tendientes a disminuir la producción de residuos; a separar los desechos en origen; y a financiar por cuenta propia la recolección y la disposición de los residuos que generan por fuera del servicio público de higiene urbana.

[26] La Ley N°1.854/05 fue modificada por la Ley N° 5.966/18, que actualizaba las metas de reducción y autorizaba la combustión de residuos con recuperación energética. Sin embargo, esta norma fue declarada inconstitucional por el Juzgado de 1° en lo Contencioso y Administrativo de la Ciudad N° 4 en 2019.

[27] La norma define como generadores especiales: a) Hoteles de 4 y 5 estrellas. b) Edificios sujetos al régimen de la propiedad horizontal que posean más de cuarenta (40) unidades funcionales. c) Bancos, Entidades Financieras y Aseguradoras. d) Supermercados, Minimercados, Autoservicios e Hipermercados. e) Shoppings, galerías comerciales y Centros Comerciales a Cielo Abierto. f) Centros Educativos Privados en todos sus niveles. g) Universidades de gestión pública. h) Locales que posean una concurrencia de más de trescientas (300) personas por evento. i) Edificios Públicos radicados en la CABA. j) Establecimientos pertenecientes a una Cadena Comercial. Entendiéndose por ésta al conjunto de más de cinco establecimientos que se encuentren identificados bajo una misma marca comercial, sin distinción de su condición individual de sucursal o franquicia. k) Comercios, Industrias y toda otra actividad privada comercial que genere más de quinientos (500) litros por día. l) Todo otro establecimiento que la autoridad de aplicación determine. (Art. 13).

Además de los cambios normativos descritos, el pasaje desde un régimen de enterramiento masivo hacia otro basado en la reducción de la disposición también se observa en las acciones efectivamente implementadas. El gobierno de la provincia de Buenos Aires –a través de su autoridad ambiental- tuvo una participación limitada en la puesta en marcha del cambio de régimen. Además de las normativas mencionadas, hasta el año 2015, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) realizó campañas de sensibilización y programas de educación ambiental de manera poco sistemática; puso en marcha programas de recuperación y reciclado de ciertas fracciones de residuos (fundamentalmente, aceite vegetal usado); brindó asistencia técnica a cooperativas de recuperadores urbanos; e intervino en la clausura de algunos basurales a cielo abierto, muchos de los cuales reaparecieron por la falta de capacidad de control de los municipios.

Por su parte, la CEAMSE contó con mayores capacidades técnicas y financieras para impulsar acciones orientadas hacia la gestión integral. En el Complejo Ambiental Norte III funciona una planta de compostaje para tratar residuos verdes, nueve plantas de clasificación gestionadas por cooperativas[28], una planta para reciclar neumáticos en desuso y dos centrales para producir energía eléctrica a partir del biogás emanado de los rellenos sanitarios. En 2013, con fondos de la CABA, construyó una planta de tratamiento mecánico-biológico (MBT, por sus siglas en inglés) para procesar 1.100 t/día, de las 4.500 producidas por los habitantes porteños[29].

A nivel local, estudios muestran que el escenario es heterogéneo y las políticas de residuos implementadas están lejos de alcanzar los objetivos propuestos por la legislación. En 2014, la mitad de los distritos de la RMBA contaba con servicio de recolección diferenciada, pero de ellos solamente seis lo prestaban en la totalidad del territorio: Brandsen, La Plata, Malvinas Argentinas, Morón, San Isidro y San Miguel (Gutiérrez, 2017, 2015). Dado el alcance geográfico limitado y algunos obstáculos específicos con los que se han enfrentado diversos municipios, dichas iniciativas funcionan más como estrategias de sensibilización y promoción ambiental que como medidas para la reducción de residuos. Aunque algunos distritos lograron

[28] Las plantas son instancias intermedias que permiten recuperar los desechos para su posterior reciclaje. La CEAMSE las construye, luego entrega los elementos de higiene y seguridad y brinda la capacitación necesaria para que cada cooperativa de recuperadores pueda gerenciar su propia planta. La primera comenzó a funcionar en 2004.

[29] La etapa mecánica de clasificación se basa en la separación manual de residuos secos y húmedos para recuperar desechos con valor comercial como, por ejemplo, papel, plástico y vidrio. La etapa biológica consiste en la bioestabilización de los residuos húmedos mediante su encapsulamiento en reactor. El material resultante se utiliza como cobertura provisoria en los rellenos sanitarios. (Fuente: http://www.ceamse.gov.ar/plantas-de-tmb/. Última consulta: 05/09/2017).

reducir la disposición final gracias a la implementación de programas de recolección diferenciada con inclusión social y/o la introducción de nuevas metodologías de tratamiento, el conjunto está lejos de alcanzar las metas propuestas[30]. Muestra de ello es que, durante el período 2004-2015, la cantidad de desechos enviados a rellenos sanitarios por parte de la región aumentó un 26%[31]. Pese al pobre desempeño en términos de reducción del enterramiento, no hay dudas de que los últimos años han sido de alta productividad en materia de políticas ambientales. Los gobiernos locales modificaron sus organigramas para crear o jerarquizar oficinas de gestión ambiental, impulsaron campañas de recuperación de residuos y, sobre todo, problematizaron la forma tradicional de gestionar los desechos. En las páginas que siguen, trataremos de mostrar que los cambios acá descritos fueron resultado de tres procesos convergentes: la emergencia de los recuperadores urbanos en el espacio público, los conflictos por la disposición en rellenos sanitarios y la judicialización de la contaminación del Riachuelo.

Los cartoneros en la escena pública

La crisis de 2001 fue una de las más graves en términos sociales y económicos que vivió nuestro país, llevando los niveles de desempleo, pobreza e indigencia a récords históricos. Esta crisis afectó a miles de familias que debieron salir a las calles en busca de nuevas fuentes de ingresos para asegurar su subsistencia. En el marco de esa búsqueda, encontraron en el "cartoneo" una solución inmediata a algunos de sus problemas[32]. Si bien la recuperación de materiales existe desde décadas anteriores, hacia principios del nuevo milenio, esta actividad incrementó su rentabilidad, entre otras razones, debido a la devaluación del peso argentino y el consecuente encarecimiento de la compra de materias primas provenientes del exterior (Perelman, 2008; Perelman y Boy, 2010). Esto llevó a parte de la industria local a sustituir sus

[30] En términos de reducción del envío de residuos a rellenos de la CEAMSE, sobresalen la CABA y La Plata, seguidos por Tigre, Vicente López, Morón, San Isidro, Malvinas Argentinas y San Miguel (Gutiérrez, 2017, 2015).

[31] Según datos de la CEAMSE, se depositaron 4.058.006 toneladas en 2004 y 5.107.826 toneladas en 2015, excluyendo a los generadores privados y a los municipios que no enviaron residuos en ambos años.

[32] Se denomina "cartoneo" al oficio de recoger del espacio público objetos que tengan valor de uso o valor de cambio. La expresión hace referencia a un único material, el cartón, por ser el más buscado a comienzos de siglo XXI.

importaciones por materiales desechados, aumentando notablemente la demanda interna de elementos reciclables.

La CABA, el distrito más rico del país, se convirtió en el principal escenario de la actividad por la abundancia y calidad de material reciclable que se encontraba en ella. La mayoría de los recuperadores provenía de municipios del conurbano bonaerense, trasladándose hasta allí en camiones o "servicios especiales" del ferrocarril[33]. La creciente circulación de cartoneros por las calles porteñas no tardó en captar la atención de los medios masivos de comunicación, quienes multiplicaron las noticias dedicadas al tema (Carré, 2015; Dimarco, 2010). En 2001, el diario La Nación -en base a un estudio realizado por el antropólogo Francisco Suárez- difundió que 25 mil hogares y 100 mil personas vivían de la recolección de residuos (F. Suárez, 2016). Estas cifras fueron ampliamente difundidas y ayudaron a construir la gravedad de la situación. A partir de allí, el problema se instaló en la agenda pública y encontró respuesta gubernamental. El derrotero de las "políticas cartoneras" del gobierno de la CABA ha sido objeto de numerosas investigaciones (Carré, 2008; Gutiérrez, 2020a, 2020b; Koehs, 2004; Mozobancyk, 2014; Paiva, 2008; Perelman, 2010; Schamber, 2008, 2012; Schamber y Suárez, 2012; Sternberg, 2013; Villanova, 2015). A los fines de la tesis, interesa destacar que la problemática socioeconómica de los recuperadores encontró una vía de resolución en los programas integrales de gestión de residuos. Las piezas centrales de este encuentro estuvieron dadas por las ya mencionadas leyes N° 922/02 y N° 1.854/05; por la puesta en marcha de un servicio de recolección para la fracción seca; y por el Programa de Generadores Especiales de residuos.

La Ley Nº 992 Programa de Recuperadores Urbanos -presentada formalmente por Eduardo Valdéz, presidente del Bloque del Frente Justicialista- fue la respuesta legislativa a las demandas de los cartoneros para obtener el reconocimiento de su actividad. Esta ley declara a los servicios de higiene urbana como servicios públicos, reconoce a los cartoneros como recuperadores de residuos reciclables y establece su incorporación al circuito de recolección diferenciada, poniendo fin a la situación de ilegalidad en la que se encontraban desde la creación de la CEAMSE. La ley también crea dos instrumentos clave para la formalización de la actividad: el Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores de Materiales

[33] Los trenes destinados exclusivamente a cartoneros, comúnmente conocidos como "trenes blancos", comenzaron a funcionar en 1999 como respuesta a las protestas de los recuperadores contra la empresa Trenes de Buenos Aires. El primer servicio que se implementó fue el ramal José León Suárez-Retiro, de la línea Mitre. En poco menos de dos años, los "trenes blancos" se multiplicaron en todas las otras líneas de ferrocarril que ingresaban a la Ciudad (Gorbán, 2006; Paiva, 2013).

Reciclables (RUR) y el Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas relacionadas con la actividad (RePyMe). Los recuperadores inscriptos en el RUR son los únicos habilitados para desempeñarse en el territorio porteño.

La sanción de esta ley fue un verdadero parteaguas en la forma de enmarcar el problema de la recuperación informal. No sólo se los nombra oficialmente "recuperadores de residuos reciclables", desplazando a otras denominaciones de tono peyorativo como cirujas o cartoneros; sino que por primera vez un instrumento legal los reconoce como trabajadores con utilidad social en virtud del "impacto favorable que genera la actividad de recuperación y reciclado en su aspecto ambiental, social y económico" (art. 3, inciso e). Como se desprende de esta cita, dicho giro fue posible gracias al entrecruzamiento con el discurso ambiental. Las necesidades materiales y simbólicas de los recuperadores encontraron en el campo ambiental un paraguas para justificar su tarea. La GIRSU, con su énfasis en la valorización de materiales otrora descartados, permitió legitimar la tarea y convertir a los recuperadores en promotores del enfoque en el escenario local. Tal como lo sintetiza Dimarco:

> ...mientras que la preocupación ambientalista encontró en las necesidades materiales de un gran número de personas una posibilidad de desarrollo de las prácticas de separación de residuos que habían tenido poco arraigo en el país, los clasificadores informales de residuos, hasta entonces estigmatizados y perseguidos por la fuerza pública, encontraron en ellas una oportunidad para legitimar socialmente su tarea (Dimarco, 2012a: 206).

La confluencia de ambos campos, social y ambiental, está en el origen de la Ley de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (Ley N° 1.854/05, conocida como "Basura cero"). La norma fue impulsada por *Greenpeace* Argentina como parte de su estrategia de posicionamiento a nivel internacional (Carré, 2015). Durante los debates legislativos, *Greenpeace* y las organizaciones de cartoneros conformaron una alianza por su común posicionamiento como "recicladores"; en oposición a la CEAMSE, las empresas de recolección y los actores vinculados a los servicios de ingeniería que defendían el modelo de enterramiento (Schamber, 2012).

La ley *Basura Cero* adopta explícitamente un sistema de reciclaje inclusivo al priorizar la participación de las cooperativas de recuperadores en la recolección de los materiales reciclables y en la operación de las plantas de clasificación. De este modo, crea un novedoso sistema de gestión mixto, con responsabilidades compartidas entre las empresas recolectoras y las cooperativas: las primeras son responsables de la recolección de los residuos húmedos;

mientras que las segundas quedan a cargo de la recolección y la clasificación de la fracción seca.

Si bien este cuerpo normativo formaliza la participación de los recuperadores en la gestión de los residuos porteños, pasaron algunos años hasta que los instrumentos allí propuestos adquirieron real dimensión. Después de la errática implementación de algunos programas de recolección diferencia (véase Gutiérrez, 2020a), en 2012, se dio un paso decisivo al poner en marcha el Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos-Fracción Secos. La licitación de este servicio se hizo por concurso público, abierto únicamente a las cooperativas de recuperadores registradas en el RePyMe. Para facilitar el proceso, el gobierno convocó a Poder Ciudadano y Cambio Democrático -dos organizaciones no gubernamentales dedicadas a temas de transparencia institucional y participación ciudadana- para que facilitaran una audiencia pública y asesoraran a las cooperativas en el trámite de postulación. La licitación fue otorgada a nueve organizaciones: a cada una se le asignó una o dos zonas de recolección, sobre un total de doce que abarcaban aproximadamente la mitad de la superficie de la Ciudad (Brandão y Gutiérrez, 2018). El contrato estableció obligaciones y derechos de las cooperativas, pero también señaló la obligación por parte del gobierno de garantizar las condiciones laborales, materiales y estructurales que permitieran el desarrollo de la actividad (Salvi *et al.*, 2016).

El trabajo de los recuperadores también se vio favorecido con el manejo de los residuos de los grandes generadores. Si bien las acciones para implementar este circuito comenzaron a desarrollarse en 2006, el servicio ganó impulso con la sanción de la Ley Nº 4.859/13 antes mencionada. Por medio de ésta, los generadores especiales están obligados a separar en origen las fracciones húmedas y secas, y a entregar los materiales reciclables a las cooperativas para su posterior tratamiento. Dada la calidad y cantidad de los materiales, este circuito constituye una fuente importante para los recuperadores.

Si bien existen críticas de organizaciones sociales, ambientalistas y de recuperadores respecto de la gestión de residuos en la Ciudad, los mismos recuperadores reconocen las mejoras en su trabajo que surgieron de este largo proceso de innovación institucional. Las principales demandas que actualmente siguen sosteniendo apuntan a mejorar las condiciones de las plantas de clasificación y de los medios de transporte; a asegurar la provisión de los elementos de trabajo; y a obtener el reconocimiento de su labor como un servicio público retribuido de la misma manera que la recolección de residuos húmedos.

El breve *racconto* aquí realizado alcanza para mostrar cómo, en poco tiempo, la recuperación informal de residuos pasó de ser una actividad marginada y reprimida, a ser oficialmente reconocida y valorada por los impactos positivos que conlleva a nivel ambiental, social y económico. Este proceso de transformación tuvo su epicentro en la CABA y desde allí hizo sentir su influencia al resto del país. Un indicador claro de ello es que actualmente la inclusión de los recuperadores urbanos es un objetivo insoslayable de cualquier plan de gestión integral de residuos.

Conflictos por los sitios de disposición final

La segunda corriente de problematización de la gestión metropolitana de los residuos estuvo dada por los conflictos en torno a los rellenos sanitarios administrados por la CEAMSE. Las primeras acciones de protesta tuvieron lugar a finales de la década de 1990 y se dirigieron contra el Complejo Ambiental Villa Domínico, ubicado en el límite entre los partidos de Avellaneda y Quilmes. La lucha estuvo motorizada por un conjunto de organizaciones sociales de perfiles y trayectorias diversas. Entre ellas, figuraban la Sociedad de Fomento de Don Bosco; las "Madres de las Torres"; la Asamblea Vecinal de Wilde; la organización no gubernamental "Ambiente Sur"; y el Foro Regional de Defensa del Río de la Plata, la Salud y el Medio Ambiente (Merlinsky, 2011; I. Moreno, 2020). Todas ellas confluyeron en la "Asamblea de vecinos autoconvocados contra la CEAMSE", formada en el año 2002.

El conflicto comenzó cuando los habitantes del Complejo Habitacional Wilde -más conocido como las "Torres de Wilde"- notaron un aumento extraordinario en la cantidad de pacientes de cáncer, especialmente entre la población infantil. La simultaneidad, concentración espacial y gravedad de los casos alertó a los residentes, quienes rápidamente se movilizaron para conocer el origen de los mismos. Las primeras en actuar fueron las madres de los niños afectados, poniendo en marcha un proceso de consulta y búsqueda de información que les permitió trazar una cadena causal entre el diagnóstico de sus hijos y la proximidad del relleno sanitario[34]. Especialistas de distintas instituciones –tales como, Fundaleu y CIMA/UNLP- les

[34] Este proceso de investigación local (que también tuvo lugar en Ensenada y González Catán) es característico de las acciones organizadas contra la presencia de contaminantes. Brown y Mikkelsen (1990) acuñaron el término epidemiología popular para dar cuenta del proceso mediante el cual los pobladores y grupos afectados adquieren progresivamente conocimientos sobre los problemas de salud que los afectan.

advirtieron sobre la posibilidad de que las enfermedades estuvieran relacionadas con factores ambientales y recomendaron investigar la ocurrencia de siniestros dentro del relleno porque, según explicaron, éstos producen la combustión de sustancias que resultan especialmente nocivas para las personas con predisposición genética a enfermedades oncológicas. Las organizaciones confirmaron que, en diciembre de 1998, se registraron focos de incendio en una de las celdas. Asimismo, tomaron conocimiento de que SYUSA -la empresa encargada de operar el relleno- no respetaba las normas de ingeniería sanitaria recomendadas a nivel internacional; en concreto, no trataba las emanaciones líquidas y gaseosas de los desechos; y desde 1993 hacía uso intensivo de las tierras por medio del relleno en altura (Merlinsky, 2011). Con estos datos, para las organizaciones no quedaron dudas de que la CEAMSE era responsable del estado de salud de la población y que resultaba imperioso clausurar el sitio de disposición (Fitz Herbert, 2015; I. Moreno, 2020).

Junto a las tareas de pesquisa, las organizaciones ensayaron distintas estrategias para poner fin al entierro de desechos. Como era de esperar, el nivel de confrontación fue *in crescendo* a medida que sus demandas no encontraban respuesta. El repertorio de acciones incluyó la difusión de la problemática por medio de folletos y carteles; el relevamiento del estado de salud de los habitantes del Complejo Habitacional Wilde; el envío de notas y solicitud de audiencias a las autoridades; y la organización de marchas y cortes de calles. Además, un grupo de organizaciones presentó una denuncia ante la Unidad Fiscal de Investigación N° 1 de Lomas de Zamora para que investigara lo sucedido en la CEAMSE; en tanto algunas familias iniciaron causas particulares en el foro civil por daños y perjuicios contra la CEAMSE y SYUSA (I. Moreno, 2020). Sin embargo, la vía institucional se mostró estéril y el litigio terminó cediendo terreno a las acciones directas de protesta. Los vecinos comenzaron a organizar marchas y cortes de ruta que contaron con la asistencia de un número creciente de personas, en especial luego de que Telenoche –el noticiero central de Canal 13- realizara una investigación sobre las enfermedades de los residentes de "las Torres". En mayo de 2003, tuvo lugar la demostración de fuerza más importante: los vecinos bloquearon el ingreso al predio de la CEAMSE durante varios días, poniendo en crisis el manejo metropolitano de los desechos y forzando así a las autoridades a abrir canales de diálogo y negociación.

Un hecho que distingue a este conflicto fue el apoyo que recibió por parte de las autoridades locales; en particular, del intendente de Avellaneda. Oscar Laborde (1999- 2003, Alianza) fue un participante activo de las acciones de protestas, al mismo tiempo que ofició de intermediario entre los vecinos y la empresa. Siguiendo a I. Moreno (2020), la alianza con

agentes estatales constituyó un factor central en el desenlace del conflicto, explicando en buena medida el alto grado de incidencia que alcanzaron las organizaciones. Luego de varios meses de negociación, lograron que la CEAMSE se comprometa a clausurar el Complejo Ambiental: a partir de mayo de 2003 quedó prohibido el ingreso de los desechos de todos los distritos, con excepción de Avellaneda y Quilmes que contaron con un mes adicional. Además, las organizaciones consiguieron que la CEAMSE introdujera cambios en la gestión interna del relleno (principalmente, lo referido a la impermeabilización de suelos y al tratamiento de líquidos lixiviados y emisiones gaseosas); iniciara un programa de reforestación en el predio; y modificara sus relaciones con la comunidad, creando una comisión de seguimiento del cierre y remediación del relleno conformada por integrantes de universidades nacionales y organizaciones ambientales (I. Moreno, 2020: 119-123; Wertheimer, 2020: 180).

El cierre definitivo del relleno sanitario se concretó en enero del 2004, casi un año después del mencionado acuerdo. Villa Domínico fue un hito en la conflictividad ambiental de la RMBA porque fue la primera vez que organizaciones territoriales lograron incidir en las decisiones de una empresa que no estaba acostumbrada a pedir permiso. Más aún, la labor de la Asamblea puso en jaque la continuidad del modelo de gestión al mostrar que los rellenos sanitarios constituían una amenaza para la salud y el ambiente. Desde entonces, los conflictos en torno a los sitios de disposición final se multiplicaron, afectando las posibilidades de sostener políticas basadas exclusivamente en el enterramiento masivo en el mediano y largo plazo.

Concretamente, el cierre de Villa Domínico activó situaciones de conflictividad contra los rellenos de Ensenada y González Catán. Ambos casos estuvieron motorizados por el aumento en la disposición final que produjo la clausura de aquel, pero se diferenciaron entre sí en el encuadre de las demandas, los principales mecanismos de incidencia utilizados y los resultados alcanzados (Fitz Herbert, 2015; I. Moreno, 2020). Como veremos en las siguientes líneas, en Ensenada, el conflicto estuvo liderado por un grupo de organizaciones locales que combinaron la acción directa, la mediación y la judicialización para lograr el cierre del predio y la implementación de programas de gestión integral. En cambio, en González Catán, los actores sostuvieron un repertorio de acción más acotado -centrado fundamentalmente en las protestas- que sólo les permitió limitar el ingreso a los residuos generados por el populoso partido de La Matanza.

El Complejo Ambiental Ensenada se inauguró en el año 1982 en el municipio homónimo, adyacente al distrito de La Plata. Hacia 2003, las dimensiones del relleno eran reducidas

puesto que sólo recibía los desechos de Berisso, Ensenada y La Plata. En ese escenario, la llegada de más de 74 mil tn/día procedentes de Florencio Varela y Berazategui no pasó desapercibida (Gutiérrez, 2015; F. Suárez, 2010). El aumento en la cantidad de camiones que ingresaban al relleno generó la percepción entre los vecinos de que habría consecuencias negativas. Las reacciones no se hicieron esperar y, en abril de 2003, se llevaron adelante las primeras manifestaciones para rechazar la disposición final de los nuevos distritos, solicitar la adopción de mecanismos de consulta popular y reclamar la búsqueda de "soluciones verdaderas" en el manejo de los desechos (Fitz Herbert, 2015: 75).

Además de la organización de protestas, las organizaciones comenzaron a reunir información para determinar la existencia de daño ambiental. Fue en este camino que en 2005 la organización no gubernamental "Nuevo Ambiente" y el Defensor Ciudadano de La Plata solicitaron a la Autoridad del Agua y al Laboratorio de Hidráulica del Ministerio de Obras Públicas de la provincia de Buenos Aires examinar los cursos de agua circundantes al relleno. La primera corroboró la contaminación con plomo y cadmio en las napas, en tanto el segundo detectó una alta demanda biológica y química de oxígeno en los arroyos cercanos; situaciones que se atribuyeron a la filtración de efluentes. Estos datos influyeron en el encuadre de las demandas, de modo que las organizaciones comenzaron a peticionar con mayor firmeza la implementación de políticas integrales. Ya no se trataba únicamente de impedir el crecimiento del predio, sino de transformar un modelo basado en el enterramiento masivo (I. Moreno, 2020). El municipio de La Plata, mayor generador de la región, se convirtió en el principal blanco de dichos reclamos.

A diferencia de los otros casos, el acceso a la justicia resultó central en el desarrollo del conflicto. En 2004, Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara presentaron un recurso de amparo ante el Juzgado N°1 en lo Contencioso Administrativo de La Plata, en el que solicitaban prohibir el ingreso de nuevos residuos y cesar las obras de ampliación del relleno (I. Moreno, 2020: 145). En 2006, obtuvieron el primer fallo favorable. Sin embargo, la decisión fue apelada por la CEAMSE hasta llegar a instancias de la Suprema Corte de Justicia Bonaerense. Luego de un largo proceso de negociación, las partes firmaron un convenio con carácter de fallo judicial que -entre otras cuestiones- estableció la negativa de recibir desechos de distritos ajenos a la Región Capital, la obligación de acordar un plazo para el cierre del predio, la conformación de una comisión de seguimiento, y la realización de una auditoría externa en la etapa de poscierre. Asimismo, la provincia de Buenos Aires quedó obligada a encontrar un destino alternativo para los residuos de la Región Capital, aunque las

características técnicas de la propuesta quedaron sin especificar. Este acuerdo marcó la dinámica posterior del conflicto, puesto que las organizaciones focalizaron todos sus esfuerzos en verlo materializado.

En noviembre de 2007, el municipio de La Plata presentó una propuesta que permitía cerrar el relleno sanitario[35]. El proyecto, desarrollado por la Universidad Nacional de La Plata, buscaba reducir las toneladas enterradas a través de la implementación de circuitos de recolección diferenciada. Estos materiales serían trasladados a galpones administrados por cooperativas de recuperadores y aquellos que no pudieran ser reinsertados en el mercado, a un centro para una segunda fase de tratamiento. El rechazo sería enterrado en rellenos de seguridad (Sarandón, 2009). En 2010, se adjudicó la construcción y operación del centro de tratamiento a la unión transitoria de empresas conformada por Sanea Tratamiento de Residuos, ESUR y Emprendimientos MGM. Sin embargo, el inicio de las obras se vio demorado debido a la imposibilidad de encontrar un predio con licencia social. Finalmente, los trabajos comenzaron en 2012 luego de que el municipio de Ensenada ofreciera instalarlo en el mismo terreno donde se ubicaba el relleno sanitario. El incumplimiento en el cronograma de pagos por parte de la provincia de Buenos Aires provocó la paralización de los mismos.

El cierre del Complejo Ambiental supuso un largo camino, en donde las organizaciones hicieron sentir su peso por medio de protestas y mecanismos formales de incidencia. En este sentido, destacan la conformación del "Foro Ambiental de Legisladores, Concejales y ONG de la Región Capital", un espacio multiactoral que ofició de asesor y mediador en materia ambiental; y la participación en las mesas de diálogo convocadas por el Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires. Fue en el marco de estas reuniones que surgió la idea de construir una planta de Tratamiento Mecánico Biológico (MBT) como alternativa al proyecto fallido. Según esta propuesta, los desechos llegarían indiscriminados y serían separados de manera mecánica. Los materiales reciclables se reintroducirían en el circuito productivo, mientras que la fracción orgánica sería destinada a un proceso de descomposición aeróbica para obtener material bioestabilizado. La planta -financiada por el gobierno provincial y operada por la CEAMSE- comenzó a funcionar en fase piloto en 2017 y fue ampliando su capacidad de forma progresiva hasta marzo de 2019 cuando estuvo en condiciones de

[35] Con anterioridad, había habido una propuesta presentada por la CEAMSE para construir una planta de transferencia. Sin embargo, la misma fue rechazada por las organizaciones porque no introducía ninguna tecnología de recuperación y tratamiento de los desechos.

procesar la totalidad de los desechos de la Región Capital. Desde ese entonces, está prohibido el enterramiento de desechos sin previo tratamiento.

El impacto de las organizaciones también se hizo sentir a nivel local. A raíz de los reclamos, en 2009, el municipio de La Plata puso en marcha "Bolsa Verde", un programa de recolección diferenciada y reciclado con inclusión social. La iniciativa fue formalizada a través de la ordenanza N° 10.661/09, conocida como "Basura Cero", cuyo texto fue impulsado por organizaciones locales. Ambas medidas supusieron una novedad en el marco de las políticas ambientales de la RMBA y posicionaron al distrito entre los más avanzados en la implementación del nuevo marco normativo (Gutiérrez, 2017, 2015).

En González Catán, los sucesos no tuvieron un desenlace tan feliz. Si bien el proceso guarda similitudes con los otros dos, los efectos sobre las políticas de residuos resultaron más acotados. Al igual que en Ensenada, el proceso de lucha comenzó en el año 2003, cuando un grupo de vecinos comenzó a reunirse a raíz de algunos problemas vinculados con la presencia del relleno, entre los que figuraban malos olores, basura en las inmediaciones del predio, deterioro de las calles por las que circulaban los camiones recolectores, afluencia de cartoneros y, sobre todo, el aumento de enfermedades entre la población que vivía en las zonas aledañas (Fitz Herbert, 2015; I. Moreno, 2020). Se agruparon bajo el nombre de "Asamblea de Vecinos Autoconvocados contra la CEAMSE de González Catán", destacando el carácter plural, horizontal y apartidario del colectivo.

A lo largo del proceso, la Asamblea articuló con agrupaciones de derechos humanos, partidos de izquierda, entidades sindicales y organizaciones territoriales; tales como la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos de La Matanza, la Corrientes Clasista Combativa de La Matanza, el Partido Obrero local, el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA), la Sociedad de Fomento de González Catán, grupos scouts, miembros del teatro local y radios comunitarias, empleados y médicos de salas de salud cercanas, entre otros. Sin embargo, desarrolló un trabajo al margen, e incluso en abierta confrontación, con las entidades gubernamentales. Esta ausencia de alianzas con agentes estatales, en parte, explicaría el alcance relativamente menor que los reclamos tuvieron en González Catán (I. Moreno, 2020).

A aquellas primeras reuniones, siguieron pedidos de información sobre el funcionamiento del sitio de disposición final, audiencias con las autoridades para solicitar la limpieza de las calles y charlas abiertas a la comunidad con el propósito de difundir la problemática. Además, en 2004, los vecinos organizaron un relevamiento epidemiológico para determinar la cantidad y

perfil de los afectados. Los resultados del estudio superaron los peores pronósticos y dejaron en claro que la presencia del relleno constituía una seria amenaza. De este modo, los vecinos dejaron atrás los modestos pedidos de mejoras en la higiene urbana y comenzaron a exigir el cese de las operaciones y la remediación del predio.

En 2005, denunciaron penalmente a la CEAMSE por la presunta violación de la Ley Nacional de Manejo de Residuos Peligrosos, dando origen a la causa N° 2.993 del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N°3 de Morón (I. Moreno, 2020: 193). La participación del Poder Judicial permitió comprobar la presencia de sustancias tóxicas en los suelos y cursos de agua, la inadecuación del agua para consumo humano y la existencia de conductos ilegales para el vuelco de líquidos lixiviados. En junio de 2006, el juez federal ordenó que el Complejo Ambiental dejase de operar el 31 de diciembre de 2007. El fallo reforzó las demandas de las organizaciones, quienes realizaron una serie de protestas para exigir su cumplimiento. La más importante de ellas tuvo lugar a finales de 2006: entre el 30 de octubre y el 3 de noviembre miles de personas marcharon por las calles de González Catán y acamparon en las puertas del predio reclamando su cierre. El "Catanazo", como se conoce a esta masiva movilización, demostró la capacidad de organización de los vecinos y obligó a las autoridades públicas a buscar caminos alternativos.

A finales de 2007, el municipio de La Matanza propuso instalar una estación de transferencia de residuos domiciliarios e industriales en Ciudad Evita para depositarlos transitoriamente hasta su traslado al Complejo Ambiental Norte III. Con este anuncio, el gobierno local admitía por primera vez la necesidad de implementar acciones que condujeran al cierre del relleno. Sin embargo, la iniciativa no se llevó a cabo debido a las resistencias de la población local. En 2010, dieron a conocer una nueva iniciativa: la construcción del Centro Ambiental de Recomposición Energética (CARE), una planta que permitiría reducir el 95% de los desechos a través de su valorización energética. Este proyecto también fue fuertemente cuestionado por las organizaciones locales y marcó el inicio de un nuevo ciclo de conflictividad ambiental en el distrito[36].

En González Catán, el conflicto aún sigue abierto. El principal saldo del proceso fue la clausura parcial del complejo durante el 2007, cuando los municipios de Merlo, Esteban Echeverría, Ezeiza, Presidente Perón y Almirante Brown, y los generadores privados cesaron el envío de sus desechos. Sin embargo, el fallo judicial nunca se cumplió y el relleno sanitario

[36] Para un análisis pormenorizado del conflicto por el CARE, véase Montera (2016).

sigue activo. Actualmente, recibe los residuos generados por la población matancera, lo que representa más de 1.600 toneladas diarias.

Los basurales al banquillo

El modelo de gestión hasta aquí descrito constituye sólo una cara de la moneda, dado que parte de los residuos no son recolectados por los servicios locales ni enterrados en rellenos sanitarios. Esos otros desechos transitan por un circuito informal, el cual forma parte de los mecanismos de reproducción vital de los grupos más vulnerables, así como también de las lógicas de acumulación de actores con intereses económicos (Schamber y Suárez, 2002: 81).

En líneas generales, el circuito informal inicia con el trabajo de los carreros[37] y las empresas de volquetes, quienes trasladan los residuos que por su volumen y composición están excluidos de los servicios domiciliarios de higiene urbana (por ejemplo, restos de poda, escombros, muebles y electrodomésticos de línea blanca). Los carreros, además, realizan la recolección en barrios que no cuentan con servicio, sea por la dificultad en el acceso o por no haber sido incluidos dentro de los pliegos de licitación. Estos desechos, luego, son arrojados en espacios urbanos intersticiales y sin control estatal, dando origen a los basurales a cielo abierto.

El circuito informal también puede comenzar con la recolección diferenciada que hacen los recuperadores urbanos, en especial aquellos que no están incorporados a los programas públicos. Los materiales que recogen en la vía pública (papel, cartón, botellas, vidrios, metales, etc.) son entregados a intermediarios, quienes varían entre sí por la envergadura del emprendimiento (Schamber y Suárez, 2002: 78). Los depósitos pequeños compran toda clase de residuos, sin fijar cantidades mínimas; cuentan con camiones de poca carga y pueden llegar a proveer a los recuperadores de carros o caballos para mantener una relación comercial exclusiva. Realizan una segunda clasificación, generalmente manual, antes de entregar los materiales a los depósitos más grandes. Por su parte, los grandes acopiadores se caracterizan por comercializar volúmenes de un único tipo de producto, tener vehículos de gran porte y disponer de tecnologías para procesar los residuos y así incrementar su valor de venta. Son los

[37] Coloquialmente, se llama carreros a las personas que recolectan residuos en carros o carretas guiadas por caballos.

únicos que proveen a las industrias recicladoras. Los desechos que se generan en estos sucesivos procesos de clasificación y selección, la mayoría de las veces, terminan en basurales a cielo abierto.

La literatura muestra que los basurales no sólo son espacios físicos de acumulación de desechos, sino también escenarios de relaciones sociales jerarquizadas (Shammah, 2009). A favor de los basurales, están los "administradores" de los vuelcos, las empresas de volquetes, las pequeñas y medianas industrias, las fuerzas de seguridad y los ciudadanos cuya subsistencia depende de los materiales que extraen de los mismos. En su contra, organizaciones de la sociedad civil y algunos organismos públicos, como la CEAMSE. Por su parte, los municipios mantienen una posición ambivalente porque están legalmente obligados a erradicarlos pero obtienen beneficios con su funcionamiento: menores gastos destinados a la gestión de los residuos; planes sociales informales para los sectores que viven de los desechos; y acuerdos clientelares con fuerzas de seguridad, áreas burocráticas y empresarios locales (Shammah, 2009).

Esta dinámica social permite comprender por qué los basurales están tan extendidos en el tiempo y en el espacio. Pese a las dificultades que existen para su medición (ver capítulo 5), estudios muestran que son habituales en el paisaje metropolitano, especialmente en las áreas próximas a los cursos de agua, las autopistas y las vías del ferrocarril; en las villas miserias; y en los barrios sin agua potable y red cloacal (Zamorano y Ocello, 2012). Los municipios con bajo grado de consolidación urbana, como es el caso de Almirante Brown, también son tierra fértil para la proliferación de basurales.

Los impactos que los basurales tienen sobre la salud, el ambiente y el paisaje están documentados. La descomposición no controlada de los desechos genera líquidos que contaminan los suelos y los cursos de agua, así como también sustancias gaseosas (fundamentalmente, metano y dióxido de carbono) que impactan en la calidad del aire. Además, propician la concentración y reproducción de vectores de numerosas enfermedades; y constituyen una peligrosa fuente de obtención de alimentos para los sectores más empobrecidos (Mavropoulos, 2015; ONU Medio Ambiente, 2018: 26-27). Pese a esto, los basurales metropolitanos no recibieron demasiada atención por parte de las autoridades hasta principios del siglo XX, cuando el juicio por la contaminación del Riachuelo los convirtió en objeto de política pública.

En 2004, un grupo de vecinos de Dock Sud y Avellaneda presentó una demanda contra el estado nacional, la provincia de Buenos Aires, el gobierno de la CABA y 44 empresas,

responsabilizándolos por los daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental de la cuenca en los términos establecidos por la Ley General del Ambiente. En 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dictaminó que los demandados eran responsables por la prevención y recomposición del daño ambiental existente en la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR). Ordenó a la autoridad de cuenca, ACUMAR, la ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental con los objetivos de mejorar la calidad de vida de los habitantes, recomponer el ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelos) y prevenir los daños con suficiente y razonable grado de predicción[38]. Finalmente, encomendó el control del cumplimiento de la sentencia a la Auditoría General de la Nación, al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes[39] y a un cuerpo colegiado, integrado por organizaciones no gubernamentales y coordinado por el Defensor del Pueblo de la Nación[40]. El fallo incluyó disposiciones en ocho materias, una de los cuales estableció la limpieza de basurales[41]. Puntualmente, se obligó a la ACUMAR a: "…(1) asegurar en un plazo de 6 (seis) meses la ejecución de: a) las medidas necesarias para impedir que se sigan volcando residuos en los basurales (legales o clandestinos) que serán cerrados; b) las medidas para implementar el programa de prevención de formación de nuevos basurales a cielo abierto presentado ante esta Corte; c) las medidas para erradicar las habitaciones sobre los basurales y posteriormente impedir la instalación de nuevas habitaciones sobre los mismos. (2) Ordenar la erradicación, limpieza y cierre en el plazo de 1 (un) año, de todos los basurales ilegales relevados por la autoridad de cuenca. (3) Concretar el plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) presentado ante esta Corte, con particular énfasis en la construcción de los centros integrales GIRSU." (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 08/07/2008: 18-19).

En diciembre de 2010, la ACUMAR dio a conocer el Plan Maestro para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, documento que detalla los lineamientos estratégicos y las acciones

[38] La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional integrado por los tres gobiernos con competencia en el territorio: Nación, provincia de Buenos Aires y CABA. Fue creada en 2006, mediante la Ley N° 26.168, para responder a las exigencias de la CSJN.

[39] En 2012, el juez fue removido de la causa por estar involucrado en un escándalo por corrupción en la contratación de las obras de saneamiento. En su reemplazo, la Corte designó al Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N°12 y al Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón como responsables del seguimiento de la sentencia.

[40] Las organizaciones que integran el Cuerpo Colegiado son: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación *Greenpeace* Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Vecinos de La Boca, y Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH).

[41] Las disposiciones versaron en torno a información pública, contaminación de origen industrial, saneamiento de basurales, limpieza de márgenes de río, expansión de la red de agua potable, desagües pluviales, saneamiento cloacal y plan sanitario de emergencia.

que se planifican llevar adelante para dar respuesta a la problemática de los residuos en el ámbito de la cuenca y así cumplir con el fallo judicial[42] (ACUMAR, 2010). Dentro de las tareas diagnósticas, durante el primer trimestre de 2011, la ACUMAR realizó un relevamiento de los vuelcos existentes, categorizándolos según el volumen estimado de residuos. Como resultado, identificó 178 puntos de arrojo (< a 15 m^3), 225 microbasurales (entre 15 m^3 y 500 m^3), 36 basurales (entre 500 m^3 y 15.000 m^3) y 8 macrobasurales (> a 15.000 m^3). Las primeras acciones de limpieza se encomendaron a la CEAMSE pero, como esta estrategia resultó fallida, se decidió que el mantenimiento de los puntos de arrojo quedara bajo la responsabilidad de los gobiernos locales; y los sitios restantes fueran limpiados por la ACUMAR y posteriormente entregados en custodia a los municipios para la prevención de nuevos vuelcos[43]. La ACUMAR guarda la potestad de visitar los sitios para verificar el estado de los mismos y, cuando corresponde, ordenar su limpieza a los gobiernos locales.

El saneamiento del Riachuelo, que sigue los pasos de una tragedia griega (Merlinsky, 2013: 111), es una de las grandes deudas en materia ambiental en nuestro país. Ninguno de los plazos indicados en el fallo fueron cumplidos y muchas de las disposiciones aún están lejos de concretarse. Si nos circunscribimos a los avances en la erradicación de basurales, en diciembre de 2015 (fin de nuestro período de estudio), sólo el 8% de los sitios estaba pendiente de limpieza (21 sitios). Pero la situación muestra su real complejidad cuando observamos que, entre ellos, figuran la mitad de los macro basurales, los sitios de mayor gravedad ambiental[44].

[42] Sin desconocer la importancia de su formulación, el Plan Maestro para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos recibió críticas de las organizaciones que integran el Cuerpo Colegiado. Entre los cuestionamientos realizados, figuran: (i) priorización de la etapa de disposición final por sobre el resto, (ii) adopción de un abordaje fragmentado para el territorio de la cuenca, (iii) escaso desarrollo de los programas propuestos, (iv) falta de propuestas para garantizar la recolección de todos los desechos; (v) ausencia de políticas de minimización y separación en origen a largo plazo; (vi) planificación de plantas de valorización energética sin las debidas evaluaciones de impacto ambiental; y (vii) falta de solución detallada para la disposición final de los municipios de la cuenca alta (Testa, Bilbao y Pujó, 2012).

[43] Además de la erradicación de los basurales, el Plan Maestro busca recomponer el daño ambiental a través de la remoción de los residuos presentes en el espejo de agua y la limpieza de márgenes. En relación con la prevención del daño, impulsa la valorización de los residuos mediante la construcción de plantas de tratamiento (Ecopuntos) y acciones de sensibilización para promover la participación crítica y responsable de la ciudadanía. Extraído de: http://www.acumar.gov.ar/pagina/1215/gestion-de-residuos.

[44] En 2017, la ACUMAR elaboró una nueva línea de base en la cual eliminó los basurales que se encontraban por fuera de los límites hidrográficos y adicionó aquellos denunciados por los ciudadanos o identificados a través de relevamientos propios. Esta nueva línea está compuesta por 162 puntos de arrojo, 118 microbasurales, 19 basurales y 2 macrobasurales, totalizando 301 sitios con residuos dentro de la cuenca. La limpieza de dichos sitios comenzó a abordarse a partir del mes de junio de 2017, a través de un Convenio celebrado entre la ACUMAR y la CEAMSE.

Tabla 2. Línea de base de basurales de la CMR al 1° trimestre 2011 y sitios remanentes al 4° trimestre de 2015

Tipología	**Total** 1° trim. 2011	**Limpiados** 4° trim. 2015	**Remanentes** 4° trim. 2015
Microbasural *volumen entre 15 y 500 m^3*	225	212	13 (6%)
Basural *volumen entre 501 y 15.000 m^3*	36	32	4 (11%)
Macrobasural *volumen mayor a 15.000 m^3*	8	4	4 (50%)
Total	269	248	21 (8%)

Fuente: Estadísticas ACUMAR (Recuperado de: https://www.acumar.gob.ar/indicadores/basurales-remanentes-la-linea-base-tipologia/. Última consulta: 23/09/2020.

Ahora bien, el incumplimiento o la demora en la concreción de las metas no debe hacernos perder de vista que el juicio por contaminación del Riachuelo fue un verdadero parteaguas en la historia de la gestión ambiental de la RMBA. Si bien algunos organismos públicos, como la CEAMSE o la OPDS, ya habían realizado acciones de limpieza en sitios de disposición informal, hasta la intervención de la ACUMAR no se tenía un relevamiento exhaustivo ni un control sistemático de los mismos. Más aún, este proceso produjo cierta desnaturalización de la existencia de los mismos, obligando a los gobiernos locales a poner en marcha mecanismos de prevención, mitigación y fiscalización. Tal como sucedió con el reciclaje inclusivo, la erradicación de los basurales pasó a formar parte de los objetivos centrales de los planes de gestión. De este modo, en la RMBA, emergió un régimen de políticas que se caracterizó por promover la reducción de las toneladas enviadas a disposición final, con énfasis en la inclusión de los recuperadores y la erradicación de los basurales.

Recapitulación

En este capítulo, nos propusimos mostrar la forma en que se gestionan los residuos de la RMBA, haciendo hincapié en las transformaciones político-institucionales que tuvieron lugar desde inicios de siglo. Estos cambios sucedieron en un contexto de movilización general, delimitado por tres procesos sociales. En primer lugar, la emergencia de un nuevo actor social (los “cartoneros”) que impulsó la implementación de políticas de reciclado. En un contexto

signado por altos niveles de desempleo y deterioro de las condiciones de vida, como fue la crisis del 2001, miles de personas encontraron en la recuperación y venta de materiales un medio de subsistencia. La actividad pasó a ser considerada un trabajo digno, desplazando viejos sentidos peyorativos asociados a la misma. En segundo lugar, los reclamos de las organizaciones territoriales (en alianza con otros grupos) por el impacto negativo de la disposición en los rellenos administrados por la CEAMSE impusieron serios cuestionamientos y restricciones a la expansión de un modelo basado en el enterramiento indiscriminado de los desechos. En tercer lugar, el proceso judicial por la contaminación del río Matanza-Riachuelo llevó –entre otras cuestiones- a que los basurales a cielo abierto se conviertan en un objeto privilegiado de la gestión ambiental metropolitana. En conjunto, estos tres procesos produjeron una transformación en el régimen de políticas de residuos de la RMBA. El régimen emergente adoptó los principios de reducción, recuperación y reciclado del enfoque internacional de la GIRSU. Pero a ello, agregó la necesidad de incluir los circuitos informales de recuperación y erradicar los riesgos derivados de la disposición no controlada de residuos.

Este cambio en la orientación de las políticas indica que, aunque los objetos materiales sean los mismos, ya no se trata del mismo problema. Concretamente, los desechos pasaron de ser vistos (casi exclusivamente) con un prisma que resaltaba los aspectos sanitarios y ambientales de la cuestión, hacia otro que además incluía la dimensión social. Este cambio de encuadre ha dejado huellas en los modos de decir. Ejemplo de ello es que el término “basura” cedió lugar al de “residuo”, para destacar justamente la utilidad de esos materiales en futuros procesos productivos. Desde luego, no somos los primeros en identificar estos cambios. Otros autores observaron que la idiosincrasia del régimen de residuos en la RMBA consiste en combinar la preocupación por el ambiente y la salud pública con la preocupación por la inclusión social de los trabajadores informales que actúan en los circuitos de reciclaje (Brandão y Gutiérrez, 2018; Sorroche, 2015). Lo que nos interesa resaltar es que esta nueva narrativa social de los residuos condicionará las posibilidades de éxito de las acciones que se desarrollen en adelante. Por ejemplo, es esperable que el acento puesto en el reciclaje de los materiales como fuente de sustento de los sectores sociales más empobrecidos favorezca la adopción de estrategias centradas en la recuperación de residuos domiciliarios, en detrimento de cursos de acción basados en la fracción de desechos orgánicos, o en el diseño de los bienes de consumo. Puesto en otros términos, creemos que la forma en que se enmarcó el problema de la gestión metropolitana de los residuos abre un sendero de alternativas con resonancias a nivel local. En

los próximos capítulos, veremos en qué medida esta nueva narrativa condicionó lo que hicieron y dejaron de hacer los municipios.

Capítulo 3. La gestión de residuos en el municipio de Morón: de la transparencia a la integralidad

Introducción

Este capítulo es el primero de los dos que dedicaremos a analizar la gestión de los residuos del municipio de Morón. Ubicado en el primer cordón de la RMBA, Morón es un distrito densamente poblado y con una intensa actividad comercial. Desde la asunción de Martín Sabbatella como intendente en el año 1999, el distrito ha desarrollado un particular estilo de gestión, reconocible principalmente por el impulso de políticas de transparencia y control de gestión, así como por la instrumentación de un extenso repertorio de dispositivos participativos. En materia de residuos, ha sido uno de los distritos que más avanzó en la GIRSU (Gutiérrez, 2017), lo cual se observa en la realización de estudios de caracterización y análisis de alternativas; la creación de áreas gubernamentales específicas; y la puesta en marcha de programas de reciclaje inclusivo. Sobre este último aspecto, interesa destacar que Morón no sólo fue uno de los primeros en implementar programas de separación en origen y recolección diferenciada, sino el único municipio metropolitano en hacerlo en la totalidad del territorio.

En las páginas que siguen se reconstruye la agenda institucional de residuos de Morón entre 1999 y 2015, años en que la conducción política del distrito estuvo en manos de Martín Sabbatella (1999-2009) y su sucesor, Lucas Ghi (2009-2015). Dentro de este recorte temporal, nos enfocaremos especialmente en el período 2007-2015, por ser en el que emerge la integralidad como enfoque de gestión. A partir de este recorrido, trataremos de responder las siguientes preguntas de investigación: ¿qué rasgos definen a la agenda institucional de residuos en Morón? ¿Qué problemas son construidos a través de las políticas que integran dicha agenda? ¿Qué cambios en la forma de construir los problemas se identifican a lo largo del tiempo? ¿Cómo ingresa y se configura el enfoque de la gestión integral en el territorio?

Siguiendo lo expuesto en el capítulo 1, utilizaremos el concepto de agenda institucional para referirnos al conjunto de instrumentos de política que se ejecutan en un tiempo y espacio

determinados. Estas acciones condensan los problemas que han sido seleccionados –entre todas las opciones posibles- para ser resueltos a través de recursos públicos. Cabe destacar que la agenda institucional no sólo indica las prioridades de los decisores, también deja entrever la forma en que se construyen los problemas porque –tal como aquí se las entiende- las acciones públicas suponen hipótesis sobre las causas y efectos de los fenómenos que son objeto de intervención, nominando ciertos aspectos de la realidad como inaceptables en virtud de un particular sistema de creencias, valores e intereses.

Adicionalmente, el análisis de la agenda formal de residuos de Morón nos permitirá determinar los efectos locales que tuvo el proceso de problematización de la gestión metropolitana de los residuos descrito en el capítulo anterior. En efecto, luego de adentrarnos en la escala local podremos establecer si los elementos identificados a nivel regional, nacional e internacional se presentan de forma idéntica, están ausentes o adquieren nuevas configuraciones en el municipio. En otras palabras, estaremos en condicionar de afirmar si existen –y en qué medida- procesos de retroalimentación entre ambas escalas.

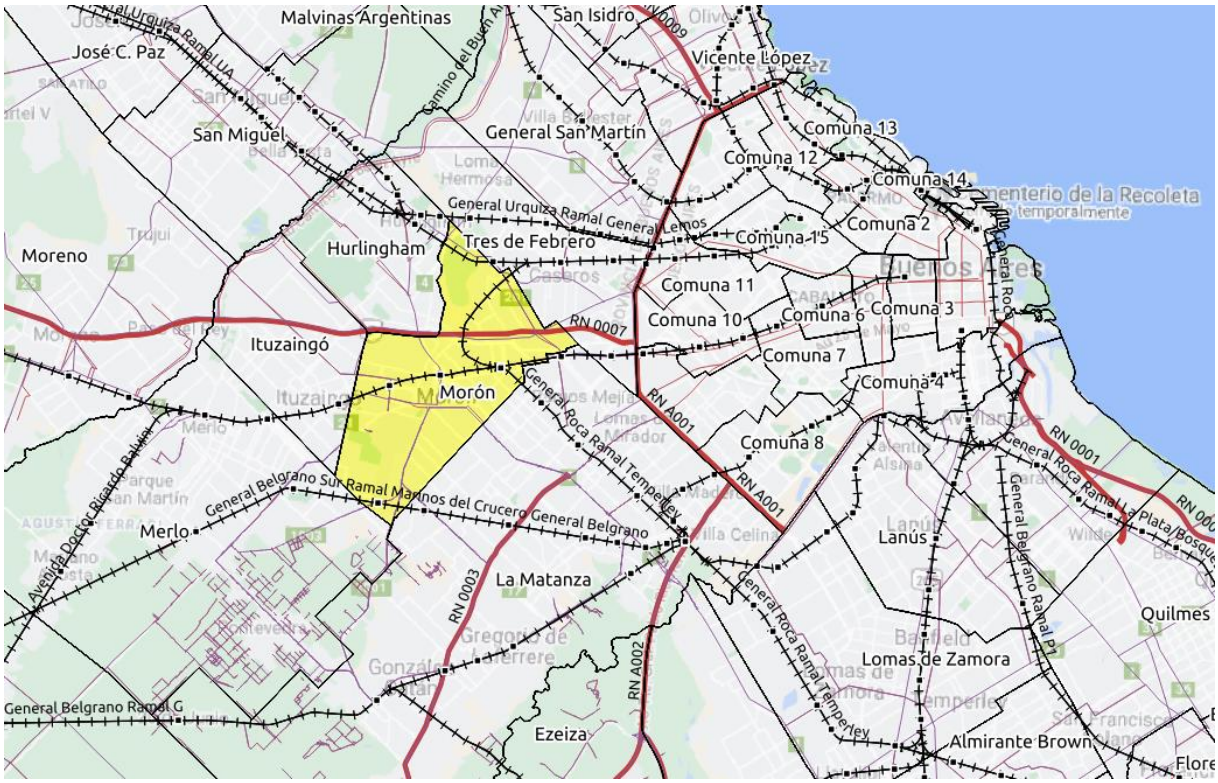
El territorio de la política

El municipio de Morón se ubica en el oeste de la primera corona de urbanización de la RMBA[45]. Limita con los partidos de Hurlingham, Ituzaingó, Tres de Febrero, Merlo y La Matanza. Se conecta con la CABA –a aproximadamente 25 km de distancia- por medio de la Av. Rivadavia, la autopista Acceso Oeste y las líneas de ferrocarril D. F. Sarmiento, General Roca, General San Martín y Belgrano Sur[46]. Su área central es considerada el principal centro de transferencia de transporte público de la zona oeste (Alsina, 2008: 32).

[45] El primer cordón está integrado por los partidos de Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza (este), Lanús, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López (Di Virgilio, Guevara y Arqueros Mujica, 2015).

[46] El distrito cuenta con 5 estaciones de ferrocarril: Haedo (conexión entre líneas F. D. Sarmiento y Gral. Roca), Morón, Castelar (línea D. F. Sarmiento), El Palomar (línea Gral. San Martín) y Merlo Gómez (Gral. Belgrano Sur).

Mapa 2. Municipio de Morón



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Geográfico Nacional

Hasta la sanción de la Ley provincial N° 11.610/94, Morón ocupaba el territorio de los actuales municipios de Hurlingham e Ituzaingó. Con una superficie de 197 km^2 y 643.553 habitantes, era el tercer distrito más importante de la provincia (Censo 1991). Formalmente, la división del partido tuvo como objetivos descentralizar y desburocratizar los procesos administrativos para utilizar los recursos de manera más eficiente, facilitar el control del gasto público, ampliar la cobertura de servicios urbanos y reducir la distancia entre los ciudadanos y sus representantes (Soria, 2005) [47]. Pero los analistas reconocen que, en realidad, la división fue una táctica del gobernador Eduardo Duhalde para erosionar el poder político del intendente Juan Carlos Rousselot, uno de los principales aliados del presidente Carlos Menem (Vommaro, 2015: 390). En palabras de un entrevistado: "[Morón] no se parte por ninguna planificación urbana ni diseño estratégico, sino porque Duhalde le parte a Menem los distritos afines".

[47] La reforma político-administrativa del conurbano fue resultado del proyecto *Génesis 2000*. Este estudio, que se realizó a pedido del gobernador Eduardo Duhalde con fondos del Consejo Federal de Inversiones, derivó en la creación de seis nuevos distritos en la RMBA: Esteban Echeverría fue dividido en Ezeiza y Esteban Echeverría (Ley N° 11.550/94); General Sarmiento en San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas (Ley N° 11.551/94) y Morón en Morón, Ituzaingó y Hurlingham (Ley N° 11.610/94) (Soria, 2005: 58).

El partido quedó reducido a 55,66 km² (distribuidos entre las localidades de Castelar, El Palomar, Haedo, Morón y Villa Sarmiento) y 300 mil habitantes aproximadamente. La mayoría de la población pertenecía a estratos socio-económicos medios, en tanto los sectores populares –tradicionalmente adherentes al Partido Justicialista- quedaron dentro de los límites de Ituzaingó y Hurlingham. Esta división explicaría la posterior popularidad alcanzada por Martín Sabbatella (Martínez, 2005: 60). En 2010, la población de Morón era de 321.109 personas y la densidad demográfica de 5.769 hab/km^2. Durante el período 2001-2010, la cantidad de habitante creció el 3,8%, incremento similar al registrado en la mayoría de los municipios del primer cordón de urbanización (Censo 2001, 2010).

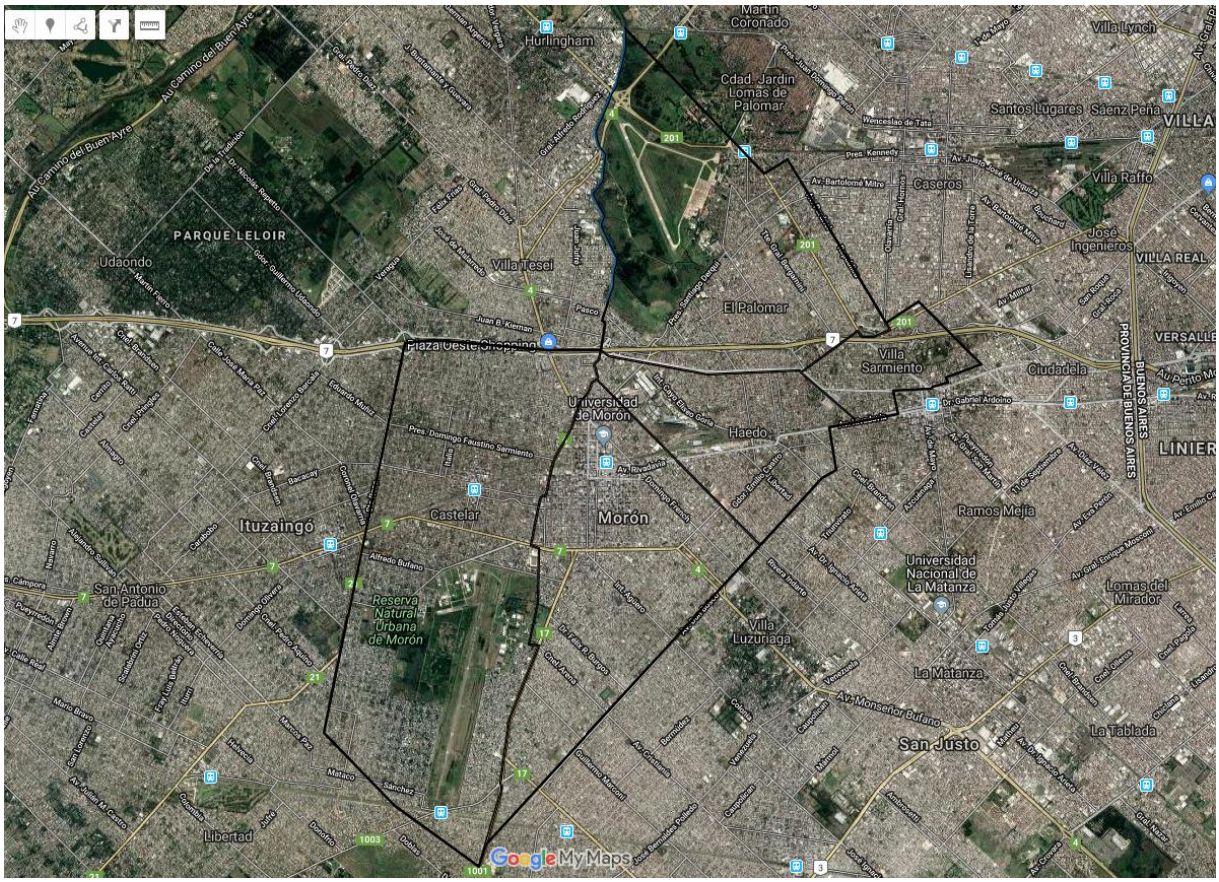
El territorio municipal es naciente del arroyo Morón, principal afluente del río Reconquista. El arroyo recorre el distrito de norte a sur y marca el límite al este con el partido de Hurlingham. Tiene una longitud total de 16 km., de los cuales los primeros 4,5 km. –que coinciden con el límite político entre Morón y Hurlingham- están entubados. Se trata de un curso de agua de pequeñas dimensiones pero de notable relevancia por ser responsable en gran medida de la contaminación del río Reconquista e indirectamente del río de la Plata. En ocasiones, la totalidad de su caudal se corresponde a la suma de efluentes domésticos e industriales (Kuczynski, 2007). Cabe mencionar que una pequeña parte del municipio -cerca de 30 manzanas- pertenece a la CMR, lo cual le ha permitido al gobierno local acceder a financiamiento para distintas acciones socio-ambientales[48].

Como se observa en el siguiente mapa, el municipio presenta una trama urbana continua, con excepción de dos áreas de uso militar que ocupan alrededor del 20% de la superficie (Alsina, 2008: 10). Al norte, se encuentra el Colegio Militar de la Nación, la Iª Brigada Aérea y el aeropuerto El Palomar[49]. Al sur, en la localidad de Castelar, se ubica la Base Aérea Militar Morón (ex VII Brigada Aérea), donde funciona el Instituto Nacional de Aviación Civil y el Museo Nacional de Aeronáutica. Parte de estos terrenos fueron cedidos al municipio para instalar la Reserva Natural Urbana.

[48] Sólo en materia de residuos, la ACUMAR aportó $584.246,45 para equipar el Centro de Acondicionamiento de Materiales Reciclables (Convenio N° 3.467/2011), $7.034.300 para la construcción de un Ecopunto (Convenio N° 3.870/2011), y $1.102.100 para la erradicación de basurales (Convenio N° 6.711/2012).

[49] Desde 2018, el aeropuerto El Palomar opera vuelos comerciales de forma permanente, convirtiéndose en el tercero de la RMBA. Es el primero y único equipado para operar con aerolíneas de bajo costo de forma exclusiva.

Mapa 3. Límites y localidades del municipio de Morón (imagen satelital)



Fuente: Elaboración propia utilizando *Google My Maps*

Al igual que los restantes municipios de la primera corona, la estructuración urbana de Morón guarda estrecha vinculación con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Este proceso produjo un fuerte crecimiento demográfico en las zonas periféricas de la Capital Federal, debido a la afluencia de migrantes internos en busca de mejores oportunidades laborales. Entre 1947 y 1970, la población moronense pasó de 110.344 a 485.983, lo que significó un incremento del 340% (Censo 1947, 1970). Esta cifra ocupa la segunda posición entre los distritos del primer cordón, sólo superada por La Matanza (569%). Las vías del ferrocarril actuaron como ejes difusores de la creciente urbanización, otorgándole a la región su distintiva forma tentacular (Di Virgilio *et al.*, 2015; A. Suárez y Palma Arce, 2010; Torres, 1993). Las clases obreras tuvieron fuertes incentivos para asentarse en las áreas suburbanas; en particular, el acceso a la vivienda a través de loteos populares y las bajas tarifas del transporte público. Debido a la falta de planificación, estos sectores llegaron (mucho) antes que las redes y equipamientos urbanos, de modo que la ciudad creció de forma discontinua, con bajos niveles de densidad y un lento desarrollo de la infraestructura. Con el

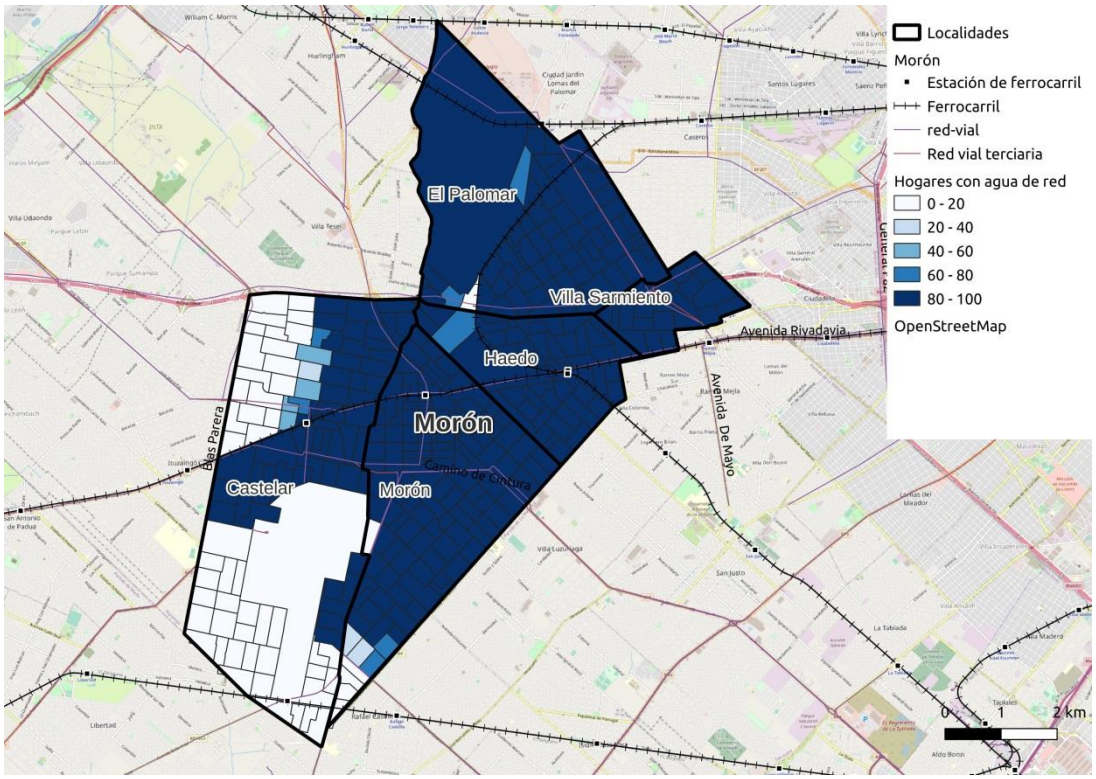
tiempo, la mancha urbana ocupó por completo las áreas intersticiales entre los principales ejes viales, pero nunca se llegó a revertir el patrón de consolidación asimétrica entre centro y periferia. Así lo expresaba Martín Sabbatella en ocasión del lanzamiento del *Plan Estratégico Morón 2020*:

> Para comprender algo más de las características actuales que presenta Morón debemos remontarnos a cuál fue su desarrollo. A grandes rasgos, mencionaré que desde el trazado del Camino Real, la avenida Rivadavia y el tendido de las vías del ferrocarril del Oeste con sus respectivas estaciones, los conglomerados urbanos se fueron asentando sobre estos trazos, sin mayor organización y con concentración en los nodos generados por el tren. Esto fue produciendo una fuerte direccionalidad este - oeste, que se resaltó en la última década con la construcción de la autopista. Se conformó así un corredor central en el que se ubican las tres estaciones del ferrocarril Sarmiento, y el mayor equipamiento urbano, institucional, educativo, comercial y de servicios (Sabbatella, 2005: 5).

En 2010, el municipio de Morón exhibía un alto grado de consolidación urbana: la amplia mayoría de las personas residía en segmentos con alumbrado público (94,2%), pavimento (95,7%), boca de tormenta (78,4%), acceso a transporte público (98,1%) y recolección regular de residuos (99%)[50]. Todos estos valores se ubicaban por encima del promedio regional e incluso, algunos presentaban mejor desempeño que el observado en los municipios de la zona norte (Censo 2010). Sin embargo, el distrito conservaba un atraso notable en el desarrollo de la red de agua y cloacas: en 2010, el 20% no poseía servicio de agua potable y el 45% carecía de saneamiento (Tobías, 2017: 164). Estos porcentajes se incrementaban a medida que nos alejábamos del corredor central formado alrededor de las vías del ferrocarril D.F. Sarmiento.

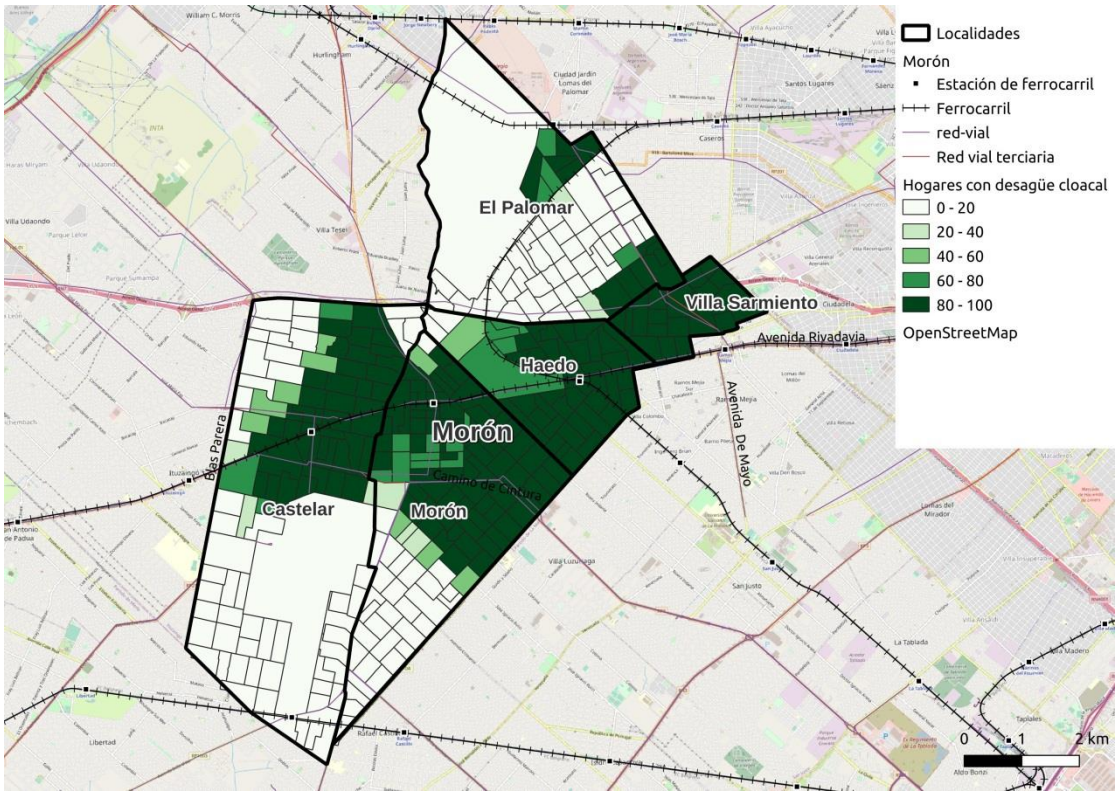
[50] El segmento de hogares es una unidad de relevamiento censal, que representa el área que se le asignó como carga de trabajo a cada censista el día del operativo (Censo 2010).

Mapa 4. Acceso a agua potable. Municipio de Morón, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2010 y del Instituto Geográfico Nacional.

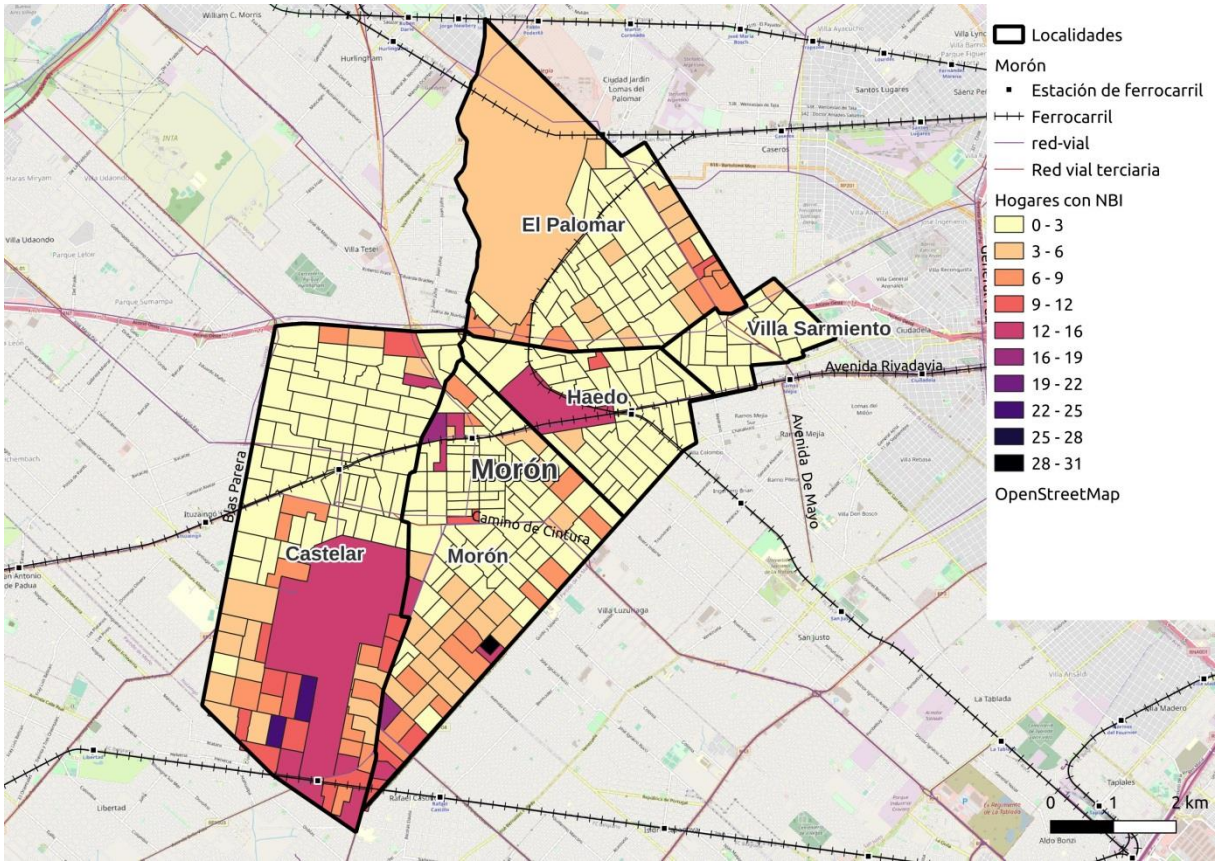
Mapa 5. Acceso a red cloacal. Municipio de Morón, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2010 y del Instituto Geográfico Nacional.

Las condiciones de pobreza exhibían el mismo patrón de distribución espacial: sólo el 4,7% de la población del distrito tenía necesidades básicas insatisfechas al momento del relevamiento censal. Pero este guarismo, que es el segundo más bajo de la RMBA, esconde inequidades territoriales entre quienes habitan las áreas centrales y periféricas del distrito como queda reflejado en el siguiente mapa.

Mapa 6. Necesidades básicas insatisfechas. Municipio de Morón, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2010 y del Instituto Geográfico Nacional.

La economía del partido se encuentra orientada al sector servicios, el cual representa el 66,2% del producto bruto geográfico municipal[51]. El centro de la localidad de Morón es uno de los polos comerciales más dinámicos de la RMBA, entre otros motivos, por ser sede de numerosos organismos públicos y contar con el centro de trasbordo de pasajeros más importante de la zona oeste. Según el Censo Nacional Económico 2004/2005, existían más de

[51] Dato correspondiente al año 2003. Dirección de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires.

11.000 establecimientos en el sector terciario y cerca de 1.000 locales industriales. Los rubros industriales con mayor presencia correspondían a metalmecánica y metalúrgica (25%), textil (14%), plástico (13%), muebles y madera (12%) y alimentos (10%) (Alsina, 2008: 44). Cabe mencionar que desde 1999 funciona el parque industrial La Cantábrica, un predio de 18 hectáreas administrado por la Unión Industrial del Oeste que alberga a 32 firmas (Prach, 2016). La distribución de ocupados por rama de actividad muestra que el comercio y la enseñanza son los rubros que más fuerza de trabajo empleaban (21,2% y 20,3% respectivamente), seguidos por la industria manufacturera (14,8%) (Censo Nacional Económico 2004/2005).

En síntesis, el municipio de Morón es centro administrativo de la zona oeste y tiene una intensiva actividad económica, motorizada especialmente en el sector comercial. Posee un alto nivel de consolidación territorial, que lo emparenta más con los municipios ricos del norte (como San Isidro o Vicente López) que con sus vecinos del oeste. Pese a ello, persisten inequidades entre las áreas centrales y las áreas periféricas en relación con la dotación de algunos servicios urbanos, un rasgo característico del proceso de urbanización metropolitano. Entre los principales problemas ambientales, figuran la contaminación del arroyo Morón, el déficit de espacios verdes y las bajas tasas de la cobertura de agua potable y saneamiento.

La política del territorio

Martín Sabbatella llegó por primera vez a la jefatura de Morón en 1999, en el marco del triunfo electoral de la Alianza[52]. Uno de los principales problemas que heredaba eran el profundo desprestigio y desconfianza que la dirigencia política local despertaba en la ciudadanía. El distrito se había ganado el mote de "capital de la corrupción" debido a los reiterados escándalos sucedidos durante los 12 años de conducción justicialista. Sabbatella – que se había destacado como integrante de la comisión investigadora del Honorable Concejo

[52] La gestión de Martín Sabbatella ha sido extensamente estudiada. Para mayores referencias, consultar: Annunziata (2006), 2009), 2010), 2011b), 2013b); Carmona y Anzoategui (2010); Cortese y Santa Cruz (2008); Delle Donne (2008); Martínez (2005); H. Moreno (2004); Pagani y Schuttenberg (2013); Volpe Martincus (2015)

Deliberante (HCD) que llevó a la destitución del anterior jefe de gobierno, Juan Carlos Rousselot- se presentó como la contracara de dicha administración, construyendo su imagen en base al discurso de la transparencia. Siguiendo a Annunziata (2010, 2011b), la transparencia fue presentada como el *locus* que articulaba honestidad y eficiencia. El joven intendente buscaba posicionarse en un nuevo lugar, alejado de las críticas de incapacidad para gobernar que tradicionalmente se dirigían hacia la izquierda, tanto como del manto de resignación del "roban, pero hacen" que cubría a las administraciones peronistas. En definitiva, trataba de mostrar que "hacer y no robar" era una fórmula posible.

Desde el inicio de su mandato, Sabbatella impulsó mecanismos de rendición de cuentas y control ciudadano de la administración pública, tales como la publicación de las declaraciones juradas patrimoniales de todos los funcionarios y concejales; y la creación de la Oficina Anticorrupción, un espacio institucional donde los vecinos podían denunciar irregularidades administrativas o hechos de corrupción que involucrasen al personal municipal. En 2004, firmó con Poder Ciudadano el acuerdo de Discrecionalidad Cero a través del cual se promovió la elaboración participativa de normas, la publicación de las audiencias de gestión de intereses, la creación de la figura del Defensor del Pueblo y el libre acceso a la información pública. Asimismo, se acordó continuar con la realización de audiencias públicas para el tratamiento de las cuestiones de mayor trascendencia para la comunidad; y con la publicación de las declaraciones patrimoniales, las rendiciones de ejecución presupuestaria y los informes del grado de cumplimiento de las metas de gestión (Astarita, Secchi y Alonso, 2006: 81-119). Con todo, la acción más emblemática fue la instrumentación de una audiencia pública para la licitación pública e internacional del servicio de recolección de residuos domiciliarios, proceso sobre el que nos explayaremos más adelante.

Estas políticas fueron ampliamente aceptadas por la ciudadanía local, que confirmó a Sabbatella como jefe de gobierno con más del 50% de los votos en los comicios de 2003 y 2007 (ver Tabla 3). Sin abandonar la bandera de la transparencia, el segundo mandato trajo un nuevo tópico a la retórica oficial: el de la participación ciudadana (Annunziata, 2010, 2011b). Si antes el foco había estado puesto en administrar los recursos de forma honesta y eficiente, ahora se trataba además de construir una "democracia de proximidad". Esto es, "...una democracia en la que el vínculo próximo sea recíproco para representantes y representados, favoreciendo el protagonismo de estos últimos en el diseño y la implementación de políticas gubernamentales" (Sabbatella 2005, citado en Annunziata, 2011b: 121-122). Este nuevo clivaje discusivo –basado en la antinomia distancia/proximidad- reconocía que los gobiernos

ganan legitimidad cuando los ciudadanos se identifican con los dirigentes, efecto que se logra mediante –aunque no exclusivamente- la presentación de éstos como hombres comunes, sensibles a las vivencias particulares y capaces de borrar cualquier distinción instituida en las elecciones (Annunziata, 2013b). Puesto en términos sencillos, un gobierno "cerca de la gente" es percibido como un gobierno más legítimo. La descentralización administrativa y los dispositivos participativos fueron vistos como instrumentos privilegiados para producir esta cercanía (física y simbólica) entre representantes y representados.

En 2004, se puso en marcha un proceso de descentralización con los objetivos de mejorar la eficacia en la prestación de los servicios; fortalecer una gestión democrática y participativa; y promover procesos de desarrollo territorial y de mejoramiento urbano-ambiental en los diferentes sectores del partido (Municipio de Morón, 2009c: 113). El territorio se dividió en siete Unidades de Gestión Comunitaria (UGC)[53], donde los vecinos podían realizar trámites, asistir a actividades deportivas y culturales, capacitarse en diversas temáticas, utilizar las instalaciones para reuniones de organizaciones sociales e involucrarse activamente en los asuntos públicos. En palabras de Sabbatella:

> Queremos, como describí en la reciente apertura del período de Sesiones Ordinarias del HCD, que las UGC sean nuestras manos, nuestros oídos y nuestros ojos en cada barrio; que sean ámbitos repletos de participación, en los que se debaten y proyectan gran parte de las ideas que tienen los vecinos para sus barrios; espacios en los que se recibe la demanda inmediata, pero también en donde todos los actores de la comunidad se sienten respetados, escuchados y contenidos; donde la crítica es un aporte para mejorar y el reconocimiento un empujón para seguir adelante. En este esquema, las UGC no serán sólo lugares donde pagar los impuestos o realizar una queja; también y esencialmente serán los escenarios en los que la *democracia de proximidad* se pone en acto y se expresa con intensidad; espacios de vinculación y articulación de políticas para el desarrollo del territorio y para la construcción de la ciudadanía (Sabbatella, 2006: 4).

Lo novedoso fue que, en 2006, se jerarquizó el rol institucional de las UGC al otorgarles rango de secretaría e integrarlas al gabinete municipal. Esta decisión supuso un doble desplazamiento. El primero fue del estado hacia los territorios. Las UGC dejaron de ser ámbitos de desconcentración para constituirse en espacios de acción política: los vecinos podían plantearle los problemas, las inquietudes y los proyectos a los responsables de las UGC, cuyo rango los habilitaba a tomar decisiones de envergadura, impulsar planes de acción y administrar conflictos. El segundo movimiento fue de los territorios hacia el estado. La

[53] Las UGC se distribuyen del siguiente modo: UGC 1: Morón centro norte, UGC 2: Haedo, UGC 3: El Palomar, UGC 4: Castelar centro norte, UGC 5: Castelar sur, UGC 6: Morón sur, y UGC 7: Villa Sarmiento.

conformación de un gabinete territorial, junto al tradicional gabinete temático, introdujo la perspectiva territorial en el centro del dispositivo de gobierno. La aspiración era generar un cambio institucional en toda la estructura administrativa que permitiera implementar políticas transversales y respuestas efectivas a las particularidades locales.

Sobre la base de esta descentralización, en 2006, se ejecutó el Presupuesto Participativo, un programa que habilitaba a los ciudadanos a elaborar y decidir qué proyectos financiar con una parte de los recursos públicos. En el siguiente capítulo veremos que el Presupuesto Participativo no sólo fue una de las políticas más emblemáticas de la gestión de Sabbatella, sino además una pieza clave en la historia de la gestión local de los residuos. Pero el llamado a la participación no se limitó a esta iniciativa. El municipio demostró una enorme productividad, impulsando mecanismos en ambos poderes del estado. Sin pretensiones de exhaustividad, el repertorio incluyó la conformación de consejos asesores en una variedad de sectores de política[54]; la realización de sesiones especiales del HCD en zonas particularmente afectadas por los temas tratados en dicha ocasión ("Concejo en los barrios") y la invitación a los ciudadanos a ocupar un lugar en el recinto legislativo para plantear alguna preocupación o propuesta ("Banca Abierta").

En 2009, Sabbatella dejó la jefatura de gobierno para asumir como diputado nacional de la provincia de Buenos Aires de la mano de Nuevo Encuentro. Lo sucedió el primer concejal, Lucas Ghi, quien fue reconfirmado en el cargo en las elecciones de 2011 con el 41,85% de los votos (ver Tabla 3). Ghi formó parte del proyecto político de Sabbatella desde sus inicios. En 1999, ingresó a la función municipal con apenas 19 años y desde entonces ocupó distintos puestos: secretario de la UGC N°3 (El Palomar); coordinador de Relaciones Internacionales, director de Compras y Contrataciones, responsable de la Dirección Unidad Intendente y Secretario de Gobierno.

[54] Tales como Consejo Asesor del Intendente, Consejo Local Económico Social, Consejo Municipal de la Tercera Edad, Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales, Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria, Mesa de Concertación Juvenil, Consejos de Niñas y Niños, Comisión Permanente para el Ordenamiento Urbano, Consejo Municipal de las Mujeres, Consejo Municipal de Salud y Foros Vecinales de Seguridad (Annunziata, 2011b: 124-125).

Tabla 3. Intendentes del municipio de Morón, por partido, período de gobierno y porcentaje de votos obtenido en los comicios. Período 1995-2015

Intendente	Partido	Período de gobierno	Porcentaje de votos obtenido
Juan Carlos Rousselot	PJ	1995 – 1998	40,80%
Guillermo Crespo	PJ	1998 – 1999	Intendente interino[1]
Martín Sabbatella	Alianza	1999 – 2003	48,80%
Martín Sabbatella	Nuevo Morón	2003 – 2007	53,31%
Martín Sabbatella	Nuevo Morón	2007 – 2009	54,97%
Lucas Ghi	Nuevo Encuentro	2009 – 2011	Intendente interino[2]
Lucas Ghi	Nuevo Encuentro	2011 – 2015	41,85%
Ramiro Tagliaferro	Cambiemos	2015 – 2019	42,54%

NOTAS: (1) Guillermo Crespo asumió en diciembre de 1998 ante la suspensión preventiva y posterior renuncia de Rousselot por malversación de fondos. (2) Lucas Ghi ocupó el cargo en diciembre de 2009 debido a la asunción de Sabbatella como diputado nacional. FUENTE: Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires

La administración Ghi fue una gestión de continuidad. Desde su asunción, se comprometió "...*a seguir* batallando por la transparencia en la administración de los dineros públicos; combatiendo la corrupción; garantizando honestidad y participación popular en las políticas públicas"[55]. No fueron pocos los actos oficiales en los que Ghi recordó los logros alcanzados por su predecesor, los cuales prometía honrar profundizando las acciones sobre las que Sabbatella –y por transitividad, el partido de Morón- habían ganado reputación a nivel nacional e internacional[56]. De hecho, fueron la continua presencia de Sabbatella en el territorio y la reiterada apelación a sus años como jefe de gobierno los que llevaron a que la opinión pública calificara a Ghi como una gestión "sin impronta personal"[57] .

[55] Morón despidió a Martín Sabbatella y asumió Lucas Ghi como intendente (10/12/2009). *Zona Norte, diario online.* Recuperado de: http://www.zonanortediario.com.ar/despachos.asp?cod_des=8804&ID_Seccion=171. Última consulta: 23/01/2019.

[56] A modo ilustrativo valga mencionar que, en 2003, el periódico estadounidense *The Wall Street Journal* publicó un extenso artículo destacando la labor de Sabbatella en la lucha contra la corrupción (Moffett, Matt, 01/07/2003); y en 2008, fue seleccionado por el gran jurado del Premio Konex, en la disciplina Administradores Públicos, como una de las 100 personalidades y entidades más destacadas de la década 1998-2007.

[57] Me llena de orgullo haber sido una continuidad (13/04/2015). *Semanario Quinto Poder*. Recuperado de: http://semanarioquintopoder.com/?p=5981. Última consulta: 20/01/2019.

Algunas de las acciones que evidencian la prolongación entre una gestión y otra son el respeto de los todos puntos acordados en el programa de Discrecionalidad Cero; la reedición de una audiencia pública para discutir el pliego de bases y condiciones del servicio de recolección; la creación de la Secretaría de Transparencia Institucional y Control de Gestión; y la firma de convenios con organizaciones no gubernamentales para monitorear el proceso de compra de equipamiento de seguridad y la rendición de cuentas de la implementación del programa "Argentina Trabaja". En el mismo sentido, figuran la continuidad del Presupuesto Participativo, considerado "central para hacer una democracia más próxima y cercana"[58]; la actualización del código de ordenamiento urbano y la elaboración de una ordenanza que regulaba la publicidad oficial a través de procesos participativos. Pero sobre todo, la agenda de gobierno de Ghi se construyó en base a los lineamientos del "Plan de Desarrollo Estratégico Morón 2020", lanzado en 2005[59]. Durante la administración Ghi, se continuaron las obras hidráulicas y de extensión de redes de agua y desagües cloacales; se siguió la recuperación de espacios verdes; se remodeló el hospital municipal "Ostaciana B. de Lavignolle" con el aporte de más de $300 millones del gobierno nacional; se culminó el plan de urbanización de los barrios Carlos Gardel y Presidente Sarmiento; y se concretó el traslado del estadio del Club Deportivo Morón, una de las obras más emblemáticas del Plan. En materia de residuos, no sólo se sostuvieron todos los programas en curso, sino que además se lanzaron nuevos como la recuperación de aceites minerales y vegetales usados y la ampliación del servicio de recolección diferenciada, temas que abordaremos en la siguiente sección.

Residuos y agenda institucional

En las páginas procedentes, trataremos de mostrar que las políticas de manejo de desechos del municipio fueron una expresión de la agenda institucional general o, lo que es igual, constituyen puntos de acceso a los núcleos conceptuales del discurso oficial que acabamos de

[58] Discurso de apertura de sesiones ordinarias del HCD, pronunciado el 30/04/2012.

[59] En 2015, el municipio fue distinguido por el Centro iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano por llevar adelante el Plan durante una década. Fuente: Morón fue distinguida por su Plan de Desarrollo Estratégico por la asociación mundial CIDEU (04/03/2015). *La tribuna de Morón*. Recuperado de: http://latribunademoron.com.ar/moron-fue-distinguida-por-su-plan-de-desarrollo-estrategico-por-la-asociacion-mundial-cideu/. Última consulta: 04/02/2019.

describir. Durante los años que transcurren entre 1999 y 2015, reconocemos tres momentos en la gestión de los residuos. El primer período estuvo marcado por la lucha contra la corrupción y la asignación eficiente de los recursos públicos. Entre 1999 y 2000, tuvo lugar un proceso inédito de participación ciudadana en la adjudicación del servicio de recolección de residuos, el cual fue presentado por el propio Sabbatella como una "vuelta de página en la historia de Morón" y se convirtió en un hito fundante de su gestión (Annunziata, 2010, 2011b). El siguiente período, que coincide con el segundo mandato de Sabbatella, tuvo como objetivo garantizar el derecho a la higiene urbana. En el marco del "Plan Estratégico Morón 2020", se llevó adelante la urbanización del barrio Carlos Gardel, lo que permitió mejorar la infraestructura vial y ampliar la cobertura del servicio de recolección. El tercer momento –y más importante a los fines de la presente tesis- fue la adopción de los principios de sustentabilidad en la gestión de los residuos. A partir del 2008, el gobierno local impulsó un conjunto de medidas con el propósito de reducir la cantidad de desechos enviados a disposición final y contribuir a la generación de empleo digno. Este derrotero es expresado por uno de los entrevistados:

> ¿Cómo arrancan las políticas de residuos en Morón? Con una mirada sobre el uso de los recursos públicos, una mirada sobre la gestión y la *transparencia* en el uso de los recursos públicos. Arranca con un llamado, a ver… Rousselot se robó la plata de las cloacas y tenía el contrato más caro de recolección de la basura que era justamente parte de la corrupción instalada en el estado. Entonces, lo primero que hace Sabbatella con el equipo de gobierno en el ´99, 2000 es hacer una convocatoria, una licitación pública internacional para desandar ese camino del club de 4, 5 empresas que se repartían los municipios y el precio lo ponían ellos. A partir de ahí empiezan a participar en Argentina empresas que no estaban, obviamente, con precios mucho más accesibles. Entonces, transparentar el uso de los recursos fue la primera medida. La *universalidad* en el servicio o sea para todos, todo; esto de poder garantizar seis días por semana de recolección de residuos vivas en edificio, vivas en calle de tierra, vivas en Morón centro, o vivas donde vivas. Poder garantizar un servicio universal igual para todos (...). La *integralidad* es algo a lo que llegamos a partir del Plan de Desarrollo Estratégico. Una mirada de, bueno, no es suficiente pasar por todos los frentes con un esquema transparente sino además sería bueno no llevarle todo eso a los vecinos del CEAMSE, entonces cómo se puede gestionar integralmente la basura desde Morón (integrante de la Dirección de Políticas Ambientales, 2014).

En síntesis, el manejo de los residuos de Morón entre 1999 y 2015 se estructuró en base a tres valores dominantes: transparencia, universalidad e integralidad. Ellos sucesivamente delinearon el horizonte y las metas de gestión: primero, claridad en el manejo de las cuentas públicas; luego, condiciones de aseo urbano uniformes; y por último, reducción de los impactos ambientales y mejora en las oportunidades laborales. Las secciones que siguen están dedicadas a describir cada una de estas etapas.

Transparencia: la licitación pública e internacional del servicio de recolección

La recolección de residuos constituye un área crítica para los gobiernos locales. La prestación de este servicio –que habitualmente se brinda a través de empresas privadas- tiene enorme incidencia en el presupuesto local. Si bien no se dispone de estadísticas públicas, algunos estudios han cuantificado el impacto económico del servicio. En base a una muestra de 20 ciudades de todo el país, Schejtman y Irurita (2012) estiman que éste insumió el 15% del presupuesto municipal 2011/2. En consonancia, Gutiérrez (2014) muestra que el gasto medio de los distritos de la RMBA en 2012 fue del 10% del gasto total. Ese año, Morón destinó el 18% del gasto total a las tareas de barrido y recolección ($113.831.000), posicionándose como el cuarto distrito con mayor gasto relativo (Gutiérrez, 2014). Pero la relevancia de la recolección de residuos no se limita al aspecto económico. Sabemos que una higiene urbana deficiente favorece la propagación de sitios inadecuados de disposición y con ello, el deterioro de la calidad del ambiente y salud de la población. Además, la gestión de los residuos constituye una pieza clave en el régimen de legitimidad política local. Los ciudadanos confían en que los desechos serán retirados periódicamente de sus domicilios, de modo que quién incumpla con esta expectativa deberá enfrentar una derrota electoral segura. Dicho coloquialmente, a "...un intendente no lo votan porque levante bien la basura pero, si no la levanta, seguramente no lo van a votar. Por hacerlo bien no te premian, pero por hacerlo mal te rechazan" (entrevista citada en Gutiérrez, 2014: 9-10).

La gestión de los residuos es un área tradicionalmente sospechada de corrupción. En la mayoría de los casos, el manejo de estos fondos está vedado al control ciudadano. Cualquiera que haya intentado consultar los pliegos de licitación o conocer el valor de los contratos sabe lo inaccesible que la información resulta. Es *vox pópuli* que este dinero se utiliza de manera ilícita para financiar actividades partidarias. Como expresa uno de los entrevistados: "…es la fuente de plata para la política más importante que tiene cualquier municipio. Es el lugar más fácil para pagar una campaña". Los años del justicialismo moronense ilustran el caso.

Durante la gestión de Juan Carlos Rousselot, la recolección de los residuos estuvo en manos de *Orange*, una empresa presuntamente vinculada a su círculo íntimo que obtuvo el contrato de manera directa (Martínez, 2005: 102). Este contrato –junto con la concesión del servicio de

estacionamiento medido y la construcción de la autopista Arroyo Morón- fueron inspeccionados por comisiones del HCD, las que dictaminaron que hubo malversación de fondos. Como resultado, el 23 de diciembre de 1998 Rousselot fue suspendido preventivamente del cargo por 90 días y reemplazado por el concejal duhaldista Guillermo Crespo. El intendente presentó su renuncia en marzo de 1999, antes de que se iniciara el proceso por destitución definitiva[60]. La gestión de Crespo no resultó muy distinta. Rescindido el convenio con *Orange*, el intendente interino otorgó la concesión de manera provisoria a Cliba Ingeniería Ambiental S.A. Nuevamente, el servicio fue adjudicado sin licitación previa. Este nuevo contrato, calculado en $45 millones para cuatro años de prestación, rápidamente levantó sospechas por figurar como alquiler de camiones (Arcidiácono, Arenoso y Rosenberg, 2006: 96; Martínez, 2005: 102; Sabbatella, 2004).

No sorprende entonces que Sabbatella haya hecho del servicio de recolección uno de sus caballos de batalla. Ya mencionamos que el joven intendente buscaba posicionarse como referente de una nueva forma de hacer política, demostrando que honestidad y eficacia no eran términos excluyentes. Con este propósito, en marzo de 2000, el Departamento Ejecutivo solicitó autorización al HCD para convocar a una licitación para la contratación del servicio de recolección de residuos (Arcidiácono *et al.*, 2006: 96). A fin de asegurar la transparencia del proceso, el municipio firmó un convenio con la Fundación Poder Ciudadano, capítulo argentino de Transparencia Internacional, para que actuara como monitor externo. Esta asociación fue un hecho inédito en la política argentina y le valió a Sabbatella fama a nivel internacional. Como sostiene uno de los periódicos de mayor tirada nacional:

> Si el intendente de Morón, Martín Sabbatella, logró obtener su emblema de transparente, fue cuando abrió los contratos de la recolección de residuos a la participación ciudadana y al control, tanto de veedores internacionales como de las ONGS que abogan por la transparencia (...) Sabbatella fue invitado a muchas charlas en el exterior para comentar esta experiencia que, curiosamente, no fue masivamente imitada por sus colegas argentinos: no hay que ser muy sagaz para encontrar razones a esa falta de entusiasmo para copiar lo bueno[61].

[60] Murió Rousselot, tres veces intendente de Morón y condenado por corrupción (08/07/2010). *InfoBAN*. Recuperado de: http://www.infoban.com.ar/despachos.asp?cod_des=26606, última consulta: 25/11/2018; Nadie atienda a los vecinos de Morón (03/04/1999). *La Nación.* Recuperado de: https://www.lanacion.com.ar/133569-nadie-atiende-a-los-vecinos-de-moron, última consulta: 25/11/2018; Rousselot, otra vez en capilla (24/12/1998). *Clarín.* Recuperado de: https://www.clarin.com/sociedad/rousselot-vez-capilla_0_HyyQ6rfy82x.html, última consulta: 25/11/2018; Rousselot se va, pero las acusaciones siguen (18/03/1999). *La Nación*. Recuperado de: https://www.lanacion.com.ar/131619-rousselot-se-va-pero-las-acusaciones-siguen, última consulta: 25/11/2018.

[61] Un negocio millonario y poco transparente (27/01/2008). *La Nación.* Recuperado de: https://www.lanacion.com.ar/982071-un-negocio-millonario-y-poco-transparente. Última consulta: 25/11/2018.

El proceso de contratación se basó en dos herramientas propuestas por Poder Ciudadano: el pacto de integridad y la audiencia pública (Arcidiácono *et al.*, 2006). El pacto de integridad es un acuerdo voluntario de reciprocidad destinado a lograr un cambio cultural en las compras públicas. Por un lado, el estado asegura transparencia en el diseño de los pliegos, el proceso de adjudicación y la ejecución del contrato; y garantiza que ningún funcionario exigirá o recibirá el pago de sobornos. Por su parte, las empresas oferentes se comprometen a no corromper y a denunciar cualquier acto ilícito del que tuvieran conocimiento. La audiencia pública es un mecanismo de participación no vinculante utilizado durante los procesos de toma de decisión para que las personas u organizaciones que se vean afectadas o tengan un interés particular pueden expresar su opinión. En este caso, la audiencia tuvo como objetivos específicos "…anticiparse al conflicto permitiendo que los empresarios y los ciudadanos, entre otros, presentaran sus objeciones y comentarios sobre los pliegos; garantizar el libre acceso al pliego de bases y condiciones; (y) generar las condiciones para que el responsable de tomar la decisión contara con la mayor cantidad de información posible" (Arcidiácono *et al.*, 2006: 98).

La audiencia se celebró como sesión extraordinaria del HCD y contó con la participación de todo el cuerpo legislativo y 37 ciudadanos. Las personas entrevistadas aseguran que el proceso permitió mejorar los pliegos de licitación al introducir nuevas condiciones. Entre los cambios más significativos, destacan que: (i) se exigieron resultados por la gestión del servicio y no se especificaron detalles técnicos para evitar favorecer a algún oferente en particular; (ii) se redujo 10 a 4 años la experiencia exigida, lo que aumentó la cantidad de empresas en condiciones de participar; (iii) se incorporó la metodología de Certificados de Garantía Bancaria para avalar la solvencia de los postulantes; (iv) se exigió la certificación de normas de calidad ISO 14000; y (v) se incorporaron condiciones de protección ambiental (Arcidiácono *et al.*, 2006: 99; Sabbatella, 2004; Zurano, s/f). En los pliegos, también se definió una zona testigo (un polígono de 140 cuadras en El Palomar donde el servicio de recolección y barrido sería municipal) con el objetivo de tener parámetros de referencia para controlar el desempeño y la calidad del servicio prestado por la empresa privada.

La concesión fue adjudicada a Urbaser Argentina S.A. por un monto cercano a los $32 millones por cuatro años de servicio, según el método de cuadro limpio[62] (Martínez, 2005;

[62] Este concepto fue definido en el pliego de licitación como el que "establece la calidad del servicio integral de limpieza urbana y que involucra la recolección de residuos, el levantamiento del producido del barrido, de montículos, podas, vegetales y ramas, el levantamiento de contenedores, el barrido de calle, y toda otra actividad

Sabbatella, 2004: 103). Este contrato supuso un ahorro económico considerable para la administración, pero más importante fue su efecto simbólico. El proceso de licitación era una evidencia irrefutable de que la transparencia era el camino correcto para realizar una asignación eficiente de los recursos y consolidar la vida democrática. De allí que "la vuelta de página en la historia de Morón", como Sabbatella llamaba a la licitación pública del servicio de recolección, se convirtiera en un hito siempre presente en sus discursos (Annunziata, 2010, 2011b).

La audiencia pública quedó consolidada como práctica de gobierno, siempre con el monitoreo de Poder Ciudadano. En 2003, se instrumentó una segunda consulta para renegociar el contrato luego de la salida de la convertibilidad[63]. Con participación de la ciudadanía, el municipio determinó el impacto real que la devaluación había tenido sobre los costos operativos y actualizó los parámetros a fin de lograr un acuerdo razonable para ambas partes (Arcidiácono *et al.*, 2006; Zurano, s/f). La experiencia se reeditó en 2005 y 2014, resultando adjudicataria en ambas ocasiones Urbaser Argentina S.A.[64]. Este último contrato fijó un monto base semanal de $4,5 millones por un período de 6 años consecutivos a cambio del barrido manual y mecánico de las calles; la recolección, transporte y descarga de residuos domiciliarios, voluminosos y ramas; la recolección de contenedores; y los servicios especiales[65].

Universalidad: la urbanización del barrio Carlos Gardel y la extensión del servicio de recolección

Hace algunas páginas atrás vimos que la construcción de una democracia de proximidad se convirtió en el eje del discurso oficial a partir del segundo mandato de Sabbatella. Sin

---

que tienda a mantener... cada cuadro de prestación en óptimas condiciones de higiene" (Municipio de Morón, 2004: 7).

[63] Dado el carácter técnico de la discusión, se incluyó una preaudiencia para difundir la información pertinente y promover el debate posterior (Arcidiácono *et al.*, 2006).

[64] En 2005, el municipio también convocó a la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y al Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) para que actuaran como observadores externos.

[65] Dictamen de la Comisión de Preadjudicaciones. Licitación pública nacional e internacional Nº 19/2014. Expediente Nº 4079-12051/14 D.E. (26/02/2015).

abandonar la búsqueda de transparencia, los esfuerzos del gobierno local se orientaron a incorporar las voces de los vecinos en el diseño y ejecución de las acciones públicas, cuya máxima cristalización fue la puesta en marcha de mecanismos participativos en las esferas del Poder Ejecutivo y Legislativo. Reconociendo que la inclusión y la equidad son requisitos para la deliberación democrática, el gobierno lanzó en 2005 el "Plan de Desarrollo Estratégico Morón 2020". Este plan fue presentado como una oportunidad para erigir "...una sociedad justa, equitativa y solidaria, con sujetos que tengan las mismas oportunidades y los mismos derechos, y con un estado que ocupe un lugar central como promotor y garante de esas oportunidades y de esos derechos" (Sabbatella, 2005: 9). Así, desde la perspectiva del gobierno local, la transformación física de la ciudad, la participación ciudadana y la inclusión social eran caras de un mismo proceso de desarrollo.

Cabe mencionar que la planificación estratégica constituye una de las herramientas más difundidas para la promoción del desarrollo a nivel local. Surgida de la teoría de la administración y las organizaciones, propone la utilización de metodologías participativas para la elaboración del diagnóstico, la construcción de una visión a futuro y la definición de las acciones que permitan alcanzarla (Barbetti, Genes y Laprovitta, 2008). Se trata de un enfoque sistémico y prospectivo para la toma de decisiones que busca diseñar las ciudades tomando en cuenta los valores y deseos de sus ciudadanos, al igual que las fortalezas y restricciones materiales. Según Arroyo (2002), se ubica en el nivel más complejo de planificación dado que supone un trabajo articulado entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado para potenciar el desarrollo territorial. Lo que interesa retener es que los planes estratégicos –en tanto conjunto de ideas y proyectos posibles de ser materializados en el corto, mediano y largo plazo- condensan visiones sobre el territorio.

El "Plan de Desarrollo Estratégico Morón 2020" se estructuró en 5 líneas estratégicas (gestión institucional, desarrollo social, desarrollo económico, sustentabilidad y ambiente, y modelo urbano territorial) y 84 proyectos. Entre éstos, figuraban la construcción de parques lineales, la creación de una reserva natural, el traslado del estadio del Club Deportivo Morón y la urbanización del barrio Carlos Gardel-Presidente Sarmiento[66]. Según las personas entrevistadas, este barrio era el único sector del municipio cuyas características se

[66] Información extraída de la presentación del Plan de Desarrollo Estratégico Morón 2020, segunda generación de proyectos. Recuperado de: https://prezi.com/kfkaqw9fbk4d/moron-2020-2a-generacion/. Última consulta: 08/12/2018.

correspondían con las de las villas miseria y por ello, su urbanización resultaba necesaria para igualar las condiciones de prestación del servicio de higiene urbana con el resto del distrito.

El barrio Carlos Gardel se ubica en la localidad de El Palomar. Estaba conformado por el ex Núcleo Habitacional Transitorio (NHT) y el complejo de viviendas Presidente Sarmiento. Si bien ambos sectores se conocían bajo el nombre Carlos Gardel, cada uno poseía una configuración arquitectónica propia. De acuerdo con el censo realizado por el Instituto Provincial de la Vivienda y el municipio, en 2004, residían 9.800 personas: 8.000 pertenecían a los monobloques y las 1.800 restantes a "las casitas" como los vecinos llamaban al ex NHT (Costa, 2009: 2).

El barrio surgió como NHT durante la década del sesenta, en el marco del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia[67]. Este plan fue impulsado por el Poder Ejecutivo Nacional con el objetivo de dar solución al déficit habitacional de los sectores populares. Contemplaba la erradicación de villas y asentamientos; la residencia transitoria en núcleos de baja calidad constructiva; y la relocalización definitiva en conjuntos de viviendas. Entre 1968 y 1970, se trasladaron al barrio cerca de 400 familias, en espera de la construcción y adjudicación del complejo habitacional Presidente Sarmiento (Campano, 2013: 2). El complejo, conformado por 31 monobloques y 1.200 unidades funcionales, fue diseñado desde una perspectiva higienista: planta baja libre, patios centrales amplios, espacios de juego organizado y pasillo–puentes sobre calles peatonales para el ingreso a las unidades (de Sárraga, 2008: 103). Su construcción finalizó en 1973. Sin embargo, muchas familias no pudieron ser relocalizadas y debieron permanecer en el NHT porque los departamentos asignados habían sido ocupados de manera irregular por personas ajenas al barrio (Bettatis, 2009; Campano, 2013; Macha, 2009; Rametta y Canali, 2006). Para todas ellas, las viviendas transitorias se convirtieron en soluciones definitivas

El paso del tiempo, sumado a la precariedad de las edificaciones, la falta de mantenimiento y la afluencia de nuevos residentes, transformaron a Carlos Gardel en un espacio urbano degradado, otorgándole la configuración que socialmente se conoce como villa miseria. Distintos autores coinciden en que el barrio exhibía problemas ambientales, déficits de infraestructura, escasez de espacios públicos y un alto nivel de deterioro de las construcciones (Bettatis, 2009; Campano, 2013; de Sárraga, 2008; González Carvajal, 2008; Rametta y

[67] El Plan de Erradicación de Villas de Emergencia primero fue reglamentado por la Ley 16.601/64 y luego, por la Ley 17.605/67.

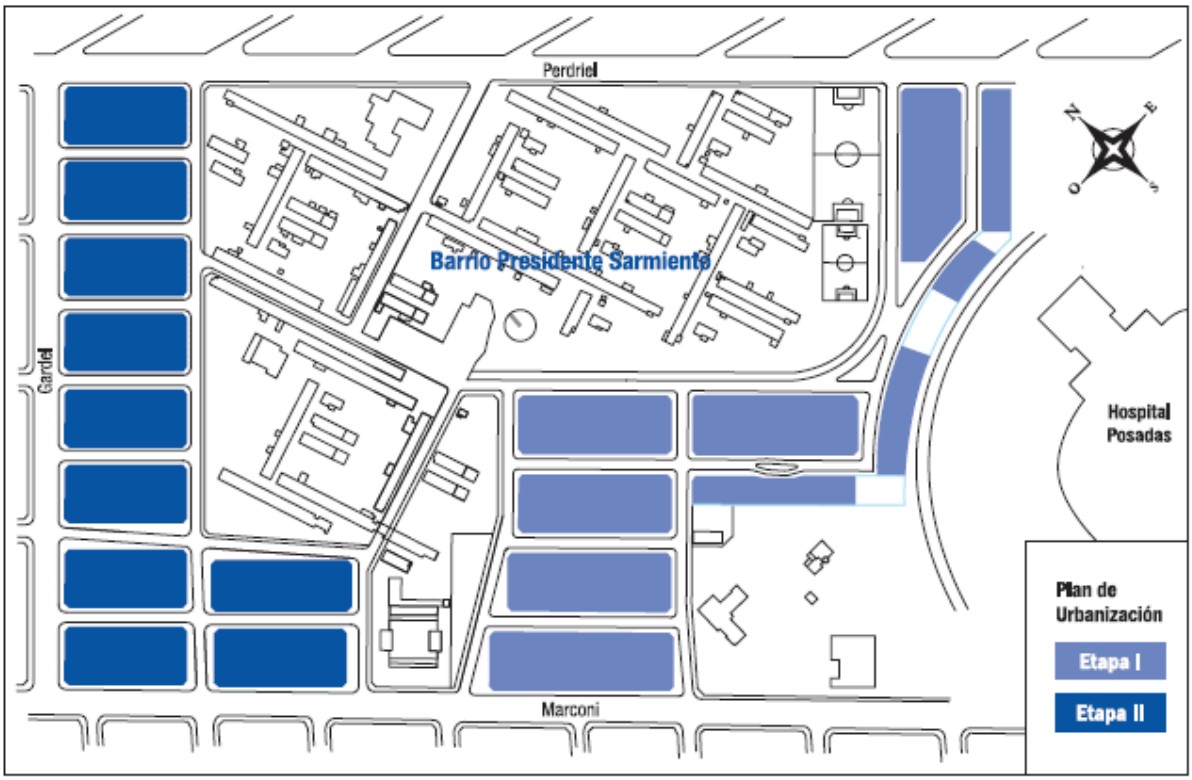
Canali, 2006). Como expresa González Carvajal: "Este territorio se halla[ba] segregado socio espacialmente del resto de la trama urbana del municipio de Morón y con graves problemas vinculados a la pobreza, la exclusión, el desempleo, la violencia y la débil y precaria regulación de la vida social por parte del Estado –al menos hasta hace unos años" (González Carvajal, 2008: 9).

Para revertir esta situación, el gobierno municipal puso en marcha el Programa de Integración Socio-Urbano de los barrios Carlos Gardel y Presidente Sarmiento, cuyo componente más importante fue la implementación del Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios del Plan Federal de Viviendas. El objetivo de este subprograma era disminuir el déficit habitacional a través de la gestión de proyectos de urbanización integral. Se desarrolló bajo un esquema descentralizado de gestión: el gobierno nacional financiaba las obras; en tanto los municipios seleccionaban las áreas a intervenir siguiendo criterios propios, y eran responsables de elaborar y ejecutar la totalidad del proyecto. El partido de Morón suscribió al subprograma en enero de 2005 y las obras comenzaron ese mismo año (Campano, 2013: 4).

La propuesta contempló la construcción de 482 viviendas en lotes individuales de 140 m^2 con frente a una calle pública (de ancho similar al de las calles linderas) y todos los servicios urbanos (agua corriente, cloacas, gas natural, electricidad, pluviales); la apertura, pavimentación y alumbrado de calles para favorecer la integración con la trama urbana formal; y la incorporación de un centro de prevención de la salud y un centro comunitario para actividades sociales. (Municipio de Morón, 2007: 14). Debido a la intensa ocupación del suelo, el proyecto se desarrolló en dos etapas (ver Imagen 1). Las primeras 206 unidades se edificaron sobre un predio cedido por el Ministerio de Salud de la Nación para tal fin. Una vez que éstas fueron entregadas, se demolieron las antiguas residencias y el espacio liberado se utilizó para construir las viviendas de la segunda etapa (Municipio de Morón, 2007: 14-16). Las últimas mudanzas se realizaron a fines del año 2010[68].

[68] Festejos por la urbanización del barrio Carlos Gardel (22/12/2010). *Diario popular*. Recuperado de: https://www.diariopopular.com.ar/noroeste/festejos-la-urbanizacion-del-barrio-carlos-gardel-n58170. Última consulta: 08/12/2019.

Imagen 1. Plan de urbanización del barrio Carlos Gardel



Fuente: Municipio de Morón (2007, p. 14)

En sintonía con los principios de gobierno, el proceso de urbanización se llevó delante de manera participativa. La Mesa de Gestión fue el dispositivo que se utilizó para involucrar a los vecinos en el diseño y ejecución del proyecto. De ella, formaron parte diversas áreas del municipio (vivienda, seguridad, acción social, relaciones con la comunidad, etc.), representantes del gobierno provincial, referentes vecinales y organizaciones de la sociedad civil. El objetivo era contar con un espacio de encuentro para resolver las cuestiones que surgieran durante la realización de las obras. Las características de las nuevas viviendas, la modalidad de recobro, los criterios de adjudicación, la seguridad de la obra, las estrategias para la mudanza y los cuidados de las nuevas propiedades fueron algunos de los tópicos que frecuentemente se discutieron en los encuentros (Bettatis, 2009; Campano, 2013).

Para los propósitos de la tesis, resulta de especial interés la modificación que hubo en el sistema de recolección de residuos en Carlos Gardel. El barrio contaba con un sistema de recepción por medio de contenedores –ubicados mayormente en las vías perimetrales- porque la traza irregular, el tamaño de las calles y el avance sobre los espacios libres tornaban inviable la recolección puerta a puerta. Luego de la apertura de calle, los viejos contenedores

fueron reemplazados por pequeños cestos distribuidos por todo el barrio, lo cual redujo considerablemente las distancias que los vecinos debían recorrer para depositar los desechos (Municipio de Morón, 2009a: 30). Así lo relata uno de los integrantes del área de Higiene Urbana del municipio:

> ...antes Gardel era una cosa como muy cerrada, que el camión no pasaba por todas las casas, por todos los frentes porque era cerrado. Había pasillos, entonces vos no podías entrar con el camión. Hoy, después de la construcción de las 460 viviendas, el camión pasa por el frente como si pasara por tu casa. (...) Antes eran canastos comunitarios, entonces todo el mundo, todo el barrio ponía ahí. Entonces toda una manzana ponía ahí y pasaba el camión y lo levantaba (integrante de la Dirección de Higiene Urbana, 2014).

En síntesis, la ejecución del Programa de Integración Socio-Urbano de los barrios Carlos Gardel y Presidente Sarmiento posibilitó que las familias más relegadas del distrito accedieran a una solución habitacional, con evidentes impactos positivos en su calidad de vida. Desde la perspectiva del gobierno local, este proceso de urbanización fue un paso necesario para materializar el derecho a la ciudad. Las obras permitieron homogeneizar el espacio urbano, de modo que las experiencias residenciales de Carlos Gardel dejaron de ser diametralmente diferentes a los demás sectores del municipio. El servicio de recolección fue parte de este proceso de integración: la urbanización permitió que los camiones recolectores pasaran seis días a la semana por cada uno de los frentes del distrito, sin distinguir barrio o localidad[69]. Sin duda, esto fue un logro importante en términos de integración socio-urbana, pero además fue visto como una condición necesaria para avanzar hacia la gestión integral de residuos. En efecto, para el gobierno local, no era posible pensar en el manejo sustentable de los desechos sin antes haber asegurado la universalidad del servicio de higiene urbana.

Integralidad: el plan de gestión integral de residuos sólidos urbanos

La tercera etapa –y última en nuestro relato- de la agenda formal fue la incorporación de los principios de sustentabilidad, lo cual encuentra su expresión más concreta en la elaboración del Plan GIRSU. Como vimos en el capítulo 2, la gestión integral consiste en un enfoque que trata de superar el manejo tradicional –esto es, recolección, transporte y disposición de los

[69] A excepción de los centros comerciales de Morón, Castelar y Haedo, donde el servicio de recolección se presta siete días a la semana.

desechos-, adoptando una visión de largo aliento que promueve la minimización de la generación y de la disposición de desechos. Específicamente, el Plan GIRSU de Morón proponía reducir la cantidad de residuos que se depositaban en relleno sanitario; generar empleo efectivo e inclusión social; y disminuir la demanda de recursos naturales promoviendo la industria del reciclado (Municipio de Morón, 2013). Este plan se construyó de manera inductiva, articulando tres ejes de acción: (i) generación de información para orientar la toma de decisiones, (ii) adecuación de la estructura administrativa y (iii) diseño y ejecución de programas para distintas fracciones de residuos. Estas líneas de intervención estuvieron marcadas por la participación ciudadana y la asociatividad en la búsqueda de soluciones, principios que el municipio estableció como rectores de la gestión local (Municipio de Morón, 2013).

En relación con el primer eje, en 2008, el municipio firmó un convenio de asistencia y colaboración con el Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEB) de Morón para elaborar el plan integral de tratamiento de residuos sólidos urbanos (Convenio Nº 501/08). El mismo consistió en la realización de un estudio de caracterización de los residuos, la identificación de la cadena local informal de reciclado, y el análisis de alternativas de sistemas de recolección y tratamiento de desechos. El IDEB recomendó un esquema gradual de reconversión del sistema de gestión, que comenzaba con el tratamiento de los residuos de poda y jardín; seguía con la instalación de una planta de clasificación para recuperar los materiales reciclables, y culminaba con la construcción de biodigestores para transformar los desechos orgánicos en biodiesel y compost. De este modo, se proyectaba tratar el 85% de los residuos del distrito (Centro IDEB Morón, 2010c).

En relación con el segundo eje, en 2008, también se creó la Unidad Ejecutora para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (UE-GIRSU) dentro de la Secretaría de Planificación Estratégica. Desde entonces, la gestión de los residuos quedó repartida entre esta cartera, la Dirección de Políticas Ambientales (perteneciente a la misma secretaría); y la Dirección de Higiene Urbana, dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos.

La UE-GIRSU nació con el propósito de elaborar un plan de gestión integral, contando con la asistencia de técnicos internos o externos que garantizaran un adecuado conocimiento de la temática; presupuestar y monitorear los costos de ejecución de los distintos proyectos; coordinar actividades con otras áreas; vincularse con actores no gubernamentales indispensables para la actividad (empresa recolectora, recuperadores urbanos, acopiadores,

industrias de reciclaje, medios de comunicación, etc.); analizar y satisfacer las necesidades inherentes a la instalación y funcionamiento de la planta de tratamiento; colaborar con la creación de microemprendimientos o cooperativas de recuperadores urbanos para formalizar y dignificar su labor; y monitorear los resultados operativos del plan integral de tratamiento de residuos, corrigiendo los errores que pudieran surgir durante su implementación (Decreto N° 1.575/08). En los hechos, la UE-GIRSU se encargaba de asistir y supervisar el trabajo de la cooperativa de reciclado NuevaMente en los aspectos burocráticos, comerciales y logísticos.

La Dirección de Higiene Urbana era responsable de planificar, ejecutar, coordinar y monitorear las acciones tendientes a mantener la limpieza de la ciudad, entre las cuales figuraban el barrido de calles, la limpieza de basurales, el levantamiento de ramas, escombros y otros montículos, y la supervisión del contrato del servicio de recolección con la empresa Urbaser Argentina S.A. Asimismo, tenía a cargo la logística de las campañas de recepción de tecnología en desuso y del programa de recolección diferenciada[70].

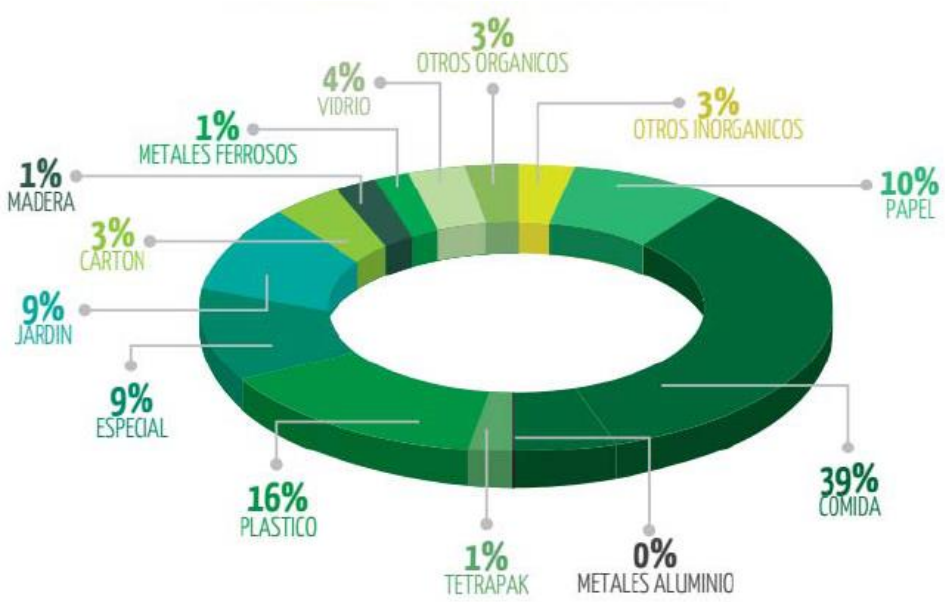
Por su parte, la Dirección de Políticas Ambientales tenía como misión la incorporación de la perspectiva de la sustentabilidad en las prácticas cotidianas de las personas que residían y transitaban por el distrito, así como en las políticas municipales incluyendo aquellas que tradicionalmente no se clasificaban como ambientales. Era un área de coordinación que trabajaba en pos de la "ambientalización" de las oficinas gubernamentales e instituciones locales a través de la difusión y educación ambiental. Esto incluía la planificación, promoción y monitoreo de los programas de gestión integral de residuos y la articulación con las empresas u organizaciones sociales involucrados en la ejecución de los mismos, tal como la Asociación Civil Abuela Naturaleza, impulsora del programa de recolección diferenciada. Además, trabajaba en temas de agroecología urbana y soberanía alimentaria, energías renovables, biodiversidad urbana, manejo de cuencas hidrográficas y producción limpia. Bajo esta Dirección recaía la representación del municipio ante los organismos de gobierno con competencias ambientales, tales como la ACUMAR y el OPDS.

En relación con el tercer eje, el municipio puso en marcha un conjunto de programas destinados a tratar las distintas fracciones de residuos, tomando como base el estudio de caracterización mencionado (ver Gráfico 1). Tal como sucede en otros distritos del país, la mayoría de los residuos de Morón eran compostables (52% considerando restos de comida,

[70] Como veremos en el próximo capítulo, en 2013, además asumió las tareas de recolección de materiales reciclables que hasta entonces eran desarrolladas por la cooperativa de recuperadores urbanos NuevaMente.

jardín, madera y otros orgánicos), seguidos por materiales reciclables (36% entre plásticos, papel, vidrio, cartón, metales ferrosos, tetrapack y aluminio) (Municipio de Morón, 2015: 2). Los residuos especiales de generación universal[71] que por sus niveles de toxicidad representan un riesgo a la salud y un obstáculo para el compostaje constituían cerca de la décima parte de los desechos generados.

Gráfico 1. Composición de los residuos sólidos urbanos del municipio de Morón, 2007



Fuente: Municipio de Morón (2015, p. 2)

En 2009, comenzó la recolección diferenciada y el procesamiento de los restos de poda y jardinería en el Vivero Municipal. El material producido se utilizaba para la formación de compost o el relleno de plazas y espacios públicos. Ese mismo año, se pusieron en marcha campañas de recepción de tecnología en desuso en las UGC y la Reserva Natural Urbana. Hasta el año 2012, los materiales recibidos fueron donados al Centro de Capacitación en Electrónica del Penal de Olmos. Luego, el municipio pasó a trabajar con el Centro Basura

[71] Según la resolución 522/16 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, se considera Residuo Especial de Generación Universal a todo aquel cuya generación devenga del consumo masivo y que, por sus consecuencias ambientales o características de peligrosidad, requieran de una gestión ambientalmente adecuada y diferenciada de otros residuos. Ello incluye a: aceites vegetales usados; aceites minerales usados; aparatos eléctricos y electrónicos en desuso; pilas, baterías portátiles; lámparas de bajo consumo conteniendo mercurio; cartuchos y tonners; envases que en virtud de la sustancia que contuvieron posean características de peligrosidad; envases vacíos de fitosanitarios; neumáticos; acumuladores de ácido plomo; termómetros y eficnomanómetros; pinturas y solventes; medicamentos y membranas asfálticas.

Cero, una asociación que se ocupaba de reparar o armar nuevos equipos con los componentes recuperados y entregarlos a organizaciones comunitarias. Los materiales que no podían ser reutilizados contaban con circuitos seguros de disposición final (Municipio de Morón, 2015).

En 2010, el municipio adhirió al plan BIO de la provincia de Buenos Aires. A partir de entonces, la empresa RBA Ambiental comenzó a recoger aceites vegetales usados de manera gratuita por las UGC y establecimientos adheridos para utilizarlo como materia prima en la producción biodiesel[72]. En 2011, en el marco del programa de Producción más Limpia, se adoptó la misma estrategia para el aceite mineral usado. En este caso, la empresa Ingeniería Ambiental retiraba sin costo los lubricantes por los centros asociados para su posterior refinación y comercialización[73]. En 2014, se celebró un convenio con el Colegio de Farmacéuticos para la recepción de medicamentos vencidos y/o en desuso. El programa tenía más de 20 puntos donde los vecinos podían entregar los remedios de manera gratuita (Municipio de Morón, 2015).

Asimismo, el municipio firmó un convenio con la ACUMAR para la construcción y puesta en funcionamiento de un Ecopunto, en el cruce de las rutas 4 y 201, en un sector cedido por el Ministerio de Defensa (Convenio N° 3870/11)[74]. La planta contendría un módulo para el tratamiento de áridos y podas, y otro para la clasificación de desechos domiciliarios. Cada uno procesaría hasta 100 tn/día. Si bien el acuerdo data de 2011, en abril de 2018 la obra aún no estaba finalizada[75].

Con todo, el programa más relevante fue el servicio de recolección diferenciada de materiales reciclables. En 2009, comenzó como programa piloto en el marco del Presupuesto Participativo y cuatro años más tarde fue extendido a todo el territorio bajo el nombre *Tu día verde*. Los desechos eran acondicionados y comercializados por la cooperativa NuevaMente en una planta provista por el gobierno local. El proyecto original fue presentado por la Asociación Civil Abuela Naturaleza, quien además promovió la conformación de la

[72] En Morón, el manejo de aceites vegetales usados está regulado por la Ordenanza N° 16.780/15.

[73] En términos estrictos, el aceite vegetal y mineral usado no son residuos sólidos urbanos. Pero, al ser generados en los domicilios, se decidió incluirlos en la presente descripción.

[74] Se acordó con Morón la creación de un Ecopunto en el municipio (15/11/2011), *ACUMAR*. Recuperado de: http://www.acumar.gov.ar/novedades/364/se- acordo- con- moron- la- creacion- de- un-ecopunto- en- el- municipio. Última consulta: 08/01/2019.

[75] Según solicitud de acceso a la información pública ingresada a la ACUMAR el 28/03/2018 (EX-2018-13534705- -APN-SG#ACUMAR).

cooperativa y acompañó la implementación del programa hasta fines de 2015 cuando la nueva gestión decidió prescindir de su colaboración.

La incorporación de los principios de integralidad en la gestión de los residuos no fue un proceso lineal y libre de tensiones. En verdad, la puesta en marcha del Plan GIRSU no fue resultado de un trabajo racionalmente secuenciado que inició con la identificación de un problema, continuó con el análisis de alternativas, y culminó con la implementación y monitoreo de la solución óptima. Por el contrario, los tres ejes de acción descriptos (generación de información, adecuación de la estructura administrativa y ejecución de programas especiales) se desarrollaron de forma desarticulada. En el siguiente capítulo, profundizaremos en la implementación del programa de recolección diferenciada con el propósito de echar luz sobre las prácticas del estado local, poniendo en cuestionamiento las representaciones típico-ideales y prescripciones normativas que suelen teñir los relatos sobre las acciones públicas.

Recapitulación

A lo largo de este capítulo, el primero en que nos adentramos en los estudios de caso, recorrimos las políticas de manejo de residuos que el municipio de Morón puso en marcha durante los años comprendidos entre 1999 y 2015. A partir de este análisis, identificamos tres etapas, organizadas cada una de ellas en torno a un núcleo conceptual divergente. La primera, que coincide con el primer mandato de Sabbatella, se rigió por el discurso de la trasparencia y la lucha contra la corrupción. El hito central fue la instrumentación de una audiencia pública en la adjudicación del contrato de recolección de residuos, hecho que fue presentado como una "vuelta de página en la historia de Morón". La segunda etapa tuvo como valor predominante la universalidad del servicio de higiene urbana, entendida como iguales condiciones de prestación –en términos de cobertura y calidad- para todos los habitantes del distrito. Esto se concretó con la urbanización del barrio Carlos Gardel, la villa más importante del municipio. A partir de entonces, los residuos se retiraron seis veces por semana en cada uno de los 120 mil frentes del distrito. La tercera y última fase estuvo marcada por la incorporación del enfoque de gestión integral de residuos. Si las dos primeras etapas se

abocaron a mejorar las condiciones de contratación y prestación del servicio de recolección –una función primaria de los gobiernos locales- en ésta, los esfuerzos se dirigieron hacia otras fases del circuito, principalmente, el tratamiento y la disposición final. A partir de 2008, el municipio desplegó un conjunto de acciones tendientes a reducir el entierro de los desechos, entre las que figuran la elaboración de estudios sectoriales; la incorporación de áreas específicas dentro de la estructura administrativa; y la puesta en marcha de programas para tratar restos de poda, aparatos electrónicos, aceites usados y materiales reciclables. El programa de recolección diferenciada de residuos reciclables fue la iniciativa más ambiciosa del municipio y la que le valió una posición destacada en el conjunto de prácticas de la RMBA.

Sostenemos que cada uno de estos períodos refleja una construcción diferencial del problema de política. Primero, la contratación del servicio de recolección fue presentada como la principal vitrina de la "lucha contra la corrupción" que llevó adelante el gobierno local. Segundo, la cobertura y la frecuencia del servicio de recolección fueron vistas como indicadores de integración urbana e inclusión social, en el marco de un plan de desarrollo que proyectaba una ciudad equitativa y con oportunidades reales de participación sobre los asuntos públicos. Vemos entonces que ambas problematizaciones estuvieron fuertemente asociadas al proyecto político del gobierno local, vinculado primero a la transparencia, y luego a la construcción de una democracia de proximidad. Durante el tercer momento de la agenda institucional de residuos, ambos ejes no fueron abandonados. La administración de Lucas Ghi no sólo continúo con las prácticas de *accountability* impulsadas por Martín Sabbatella (tales como las audiencias públicas para la discusión de los pliegos de licitación del servicio de recolección); sino que además los mecanismos participativos estuvieron en el origen de la implementación del programa de recolección diferenciada *Morón recicla*. Este punto lo abordaremos en profundidad en el próximo capítulo. Lo que aquí interesa retener es que, en este tercer período, los residuos fueron pensados desde una perspectiva que focalizaba en las amenazas ambientales y al mismo tiempo en el valor económico de los desechos. Aquí resuenan los elementos del proceso de problematización a nivel metropolitano abordado en el capítulo 2. En efecto, creemos que el "fenómeno cartonero" y los conflictos por el cierre de los rellenos sanitarios tuvieron eco en la gestión de Lucas Ghi, quien vio en los residuos una oportunidad para mantener la posición de liderazgo que el municipio había ganado gracias a las iniciativas de transparencia y participación ciudadana impulsadas por su predecesor. La conclusión general de este capítulo es que para entender la agenda local de residuos es preciso

trazar líneas en dos direcciones diferentes. Por un lado, hacia la agenda política general, esto es, salir del sector de residuos para mirar el conjunto de temas que suscitan la atención de las autoridades locales. Por otro lado, hacia la agenda de residuos metropolitana, esto es, mantener la mirada dentro del sector pero ampliando la escala de observación para conocer los asuntos emergentes y las discusiones que se desarrollan en otras arenas.

Capítulo 4. La construcción de políticas duraderas: el programa de recolección diferenciada del municipio de Morón

Introducción

En el capítulo 3, describimos el derrotero de las políticas de residuos de Morón durante el período comprendido entre 1999 y 2015. Así, mostramos que alrededor del 2008 el municipio comenzó a incorporar algunas acciones inscriptas dentro de lo que se conoce como el enfoque de gestión integral, haciéndose eco del proceso de problematización del manejo de los desechos a nivel metropolitano. Sin embargo, dicha descripción no alcanza para entender cómo llegó Morón a implementar un servicio de recolección diferenciada en toda la extensión de su territorio. Para ello, creemos necesario cambiar el ángulo de análisis y "seguir a los actores" en su camino para poner en marcha y sostener *Tu día verde*.

Tu día verde tuvo sus orígenes en *Morón recicla*, un programa piloto de separación en origen y recolección diferenciada que se implementó en algunos sectores del distrito entre fines de 2009 y principios de 2013. La iniciativa –que había surgido en el marco del Presupuesto Participativo- se ejecutó de forma conjunta con la asociación civil Abuela Naturaleza y la cooperativa de reciclaje NuevaMente. La cooperativa era responsable de la recolección, la clasificación y el tratamiento de los residuos; mientras que Abuela Naturaleza se ocupaba de la promoción ambiental y el acompañamiento de los recuperadores urbanos. La llegada de *Tu día verde* introdujo dos modificaciones importantes: la cobertura del servicio se extendió a todo el distrito y la logística pasó a manos del municipio. Estos cambios plantearon nuevos desafíos para la implementación y el cumplimiento de las metas propuestas.

Retomando los conceptos presentados en el capítulo 1, mostraremos que la construcción de *Tu día verde* supuso un extenso trabajo de composición entre elementos (humanos y no-humanos), el cual no estuvo exento de controversias y tensiones. Sostendremos que estas tensiones fueron expresión de intereses y visiones sobre los residuos divergentes. A lo largo de nuestro relato, veremos a los actores discrepar sobre cuáles deben ser los principales objetivos de una política de gestión integral, así como también cuáles son las estrategias más

adecuadas para alcanzarlos. También los veremos esmerarse por persuadir y reclutar aliados a su programa de acción. Como resultado de esta descripción, esperamos iluminar algunos de los principales factores que están detrás de la construcción y estabilización de las políticas de residuos a nivel local.

Un rodeo por los dispositivos de participación

Como acabamos de mencionar, el programa *Morón recicla* nació a instancias de organizaciones locales que encontraron en los mecanismos de participación una oportunidad para instalar el tema en la agenda institucional. Más específicamente, el programa fue motorizado por Abuela Naturaleza en las asambleas de Presupuesto Participativo realizadas en el año 2006.

Abuela Naturaleza es una asociación civil formada en 2004 con la misión de crear, acompañar y potenciar cooperativas de reciclaje y emprendimientos sostenibles, a través de la educación ambiental, y la investigación y el desarrollo de técnicas para la reutilización de materiales. La asociación propone concretar la regla de las tres "r" (reducir, reutilizar y reciclar) a través de lo que llama la política de las 3 "v": valorización del servicio de los recolectores informales y de las cooperativas de reciclado; valorización de los vínculos territoriales necesarios para efectuar una producción y un consumo sustentables; y valorización de los residuos y su transformación estratégica en productos que pueden ser comercializados en los canales de la economía social y desarrollo local[76].

Desde sus inicios, la asociación está presidida por Virginia Pimentel, una de las principales impulsoras de proyectos de reciclaje inclusivo de la región metropolitana. Pimentel se inició en la temática a mediados de los ochenta cuando "descubrió que los seres humanos generan desechos" –como suele expresarlo- debido a la ausencia de servicios de recolección en el lugar donde vivía. Al verse obligada a darle un nuevo destino a los residuos, buscó información y contactó a diferentes entidades para saber qué se hacía en otras geografías. Así, tomó conocimiento del trabajo de los *catadores* en Brasil y de algunas experiencias que se

[76] Información extraída de: http://www.abuelanaturaleza.org.ar/. Última consulta: 11/01/2019.

estaban llevando adelante en Rosario. Algunos años después colaboró en la conformación de la cooperativa de carreros Recuperar Naturalmente y Servir (ReNaSer) en el partido de La Matanza. En 2004, luego de renunciar a la presidencia de cooperativa y con la convicción de que debía transmitir a la comunidad el problema de los residuos y el rol de los recuperadores, comenzó a trabajar en educación ambiental. Con un grupo de colaboradores, presentó una obra de títeres de su autoría en escuelas de Morón e Ituzaingó donde los protagonistas eran residuos y contaban qué les sucedía al ser arrojados a la basura; y montó puestos en ferias y parques para difundir la problemática. El nombre de la asociación surgió porque: "[h]abía que contar la propuesta como un cuento; con títeres; en las plazas y escuelas. ¿Quién mejor que una Abuela para hacer esa tarea? ¿Y de qué hablaría la Abuela en esos relatos? ¡De la Naturaleza!"[77]. Como muchas de las personas que asistían a las charlas les solicitaban que retiraran sus residuos –porque desconfiaban del uso que los cartoneros hacían del dinero- el siguiente paso de la asociación fue impulsar un pequeño emprendimiento de recuperación de materiales. Entre 2004 y 2007, Abuela Naturaleza recolectó, clasificó y comercializó los desechos de 200 domicilios de la localidad de Castelar. Así lo relata uno de sus miembros:

> Armé un circuito de recolección de residuos desde el año 2004 hasta el 2007, con gente voluntaria. Eso nos sirvió para mostrarle al actual intendente –que en ese momento era concejal- y a otros funcionarios el emprendimiento, que lo hacía al lado de mi casa y para medir cómo rendía el trabajo. (...) Eso sirvió para decir "se puede". No sabíamos exactamente porque los valores de los materiales fluctúan, pero había que ver el comportamiento de los cartones y de los vecinos en forma más masiva (integrante de Abuela Naturaleza, 2015).

Gracias a la difusión de esta iniciativa, la asociación se vinculó con un sinnúmero de personas y logró posicionarse como un actor relevante en la zona oeste. Pero lo más importante de la experiencia fue que les permitió "conocer el comportamiento" de los elementos (humanos y no-humanos) del circuito de recuperación. Por ejemplo, pudieron saber qué proporción de vecinos entregan residuos, en qué condiciones lo hacen, cuánto pagan los acopiadores y si los materiales reaccionan según lo esperado. En los procesos de innovación, este tipo de prácticas resultan clave porque la experimentación es el mejor camino para acortar la distancia que separa la ignorancia del conocimiento. Contra lo que sostiene el sentido común, "no se sabe antes de actuar" sino que "se actúa para saber" (Latour, 2010: 234). De hecho, es así como se adquieren las habilidades necesarias para convertirse en un punto de paso obligado para los

[77] Reciclar los residuos: el arte de cuidar la Casa Grande (07/01/2011), *Castelar sensible.* Recuperado de: http://www.castelarsensible.com.ar/revista/2011/01/reciclar-los-residuos-el-arte-de-cuidar-la-casa-grande/ Última consulta: 23/12/2018.

demás. Gracias a esta experiencia, Abuela Naturaleza estuvo lista para llevar el proyecto a otra escala cuando el municipio lanzó el programa de Presupuesto Participativo.

El Presupuesto Participativo es un dispositivo institucional a través del cual los ciudadanos proponen y priorizan proyectos que se financiarán con fondos municipales. Más específicamente, consiste en "un sistema de formulación, seguimiento y control de ejecución de los recursos públicos, mediante el cual la población determina, a través de debates y consultas, dónde se harán las inversiones y cuáles son las prioridades, obras y acciones que van a ser desarrolladas por el gobierno." (Parra, 2009: 3). Esta política –que se desarrolló por primera vez en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) a fines de los ochenta- aunaba tres ejes fundamentales en la agenda de gobierno de Morón: la transparencia, la participación ciudadana y la proximidad y, por ello mismo, se convirtió en un emblema de la gestión[78].

En 2006, primer año de implementación, el Presupuesto Participativo se desarrolló en cuatro etapas, las cuales se apoyaron en la infraestructura creada a través del Plan de Descentralización mencionado en el capítulo anterior. Primero, se organizaron reuniones abiertas a la comunidad en distintos puntos de cada UGC para informar la metodología de trabajo, relevar preocupaciones y elegir a los delegados zonales. En una segunda etapa, dichos delegados, junto a empleados municipales, elaboraron propuestas de intervención a partir de las ideas debatidas durante la primera fase. Con la lista de proyectos definitivos, en cada UGC se convocó a los vecinos mayores de 14 años a una votación abierta –denominada Ferias de Proyectos- para seleccionar cuáles se ejecutarían el año siguiente. Por último, se creó una Comisión de Seguimiento en cada UGC para controlar la ejecución de las propuestas elegidas (Annunziata, 2010, 2011b; Carmona y Anzoategui, 2010)[79].

El monto total asignado fue de un millón de pesos (0,62% del presupuesto municipal), los cuales se distribuyeron proporcionalmente entre las siete UGC en función de la cantidad de

[78] La implementación del Presupuesto Participativo en Morón ha suscitado el interés de múltiples analistas. Para estudios detallados del caso, consultar: Annunziata (2010, 2011a, 2011b, 2011c, 2013a, 2013b); (Arena y Zárate (2013); Carmona y Anzoategui (2010); Carmona y Martínez (2014); Corradini (2007); Gattoni (2010); Ramella (2015); Ramella y Galván (2012)) .

[79] Esta metodología se utilizó en los años 2006 y 2007. A partir del 2008, el proceso se reformuló para responder a los problemas identificados durante las dos primeras ediciones, resultando siete etapas: asambleas barriales; talleres de priorización y elaboración de informes temáticos por territorio; análisis de viabilidad y adecuación de planes de acción por parte de las áreas; jornada de presentación de pre proyectos; elaboración definitiva de proyectos; ferias de proyectos; y comisión de seguimiento (Annunziata, 2013a: 124-125; Annunziata, 2013b; Parra, 2009).

habitantes[80] (Annunziata, 2010; Carmona y Anzoategui, 2010). Como resultado de la Feria de Proyectos –de la que participaron 3.200 personas- se priorizaron 36 propuestas. Entre éstas, predominaron aquellas vinculadas con la mejora de la infraestructura urbana (construcción de refugios, recuperación de veredas, instalación de cestos, forestación, etc.); la señalización y ordenamiento vial; el equipamiento de centros de salud; la concientización sobre diversas problemáticas sociales; y la promoción de actividades culturales y deportivas (Annunziata, 2011b; Corradini, 2007). El proyecto presentado por Abuela Naturaleza, "Castelar recupera valores si todos somos recuperadores" (en adelante "Castelar recupera valores"), obtuvo el sexto lugar en la UGC N° 4 de Castelar centro norte. En una revista zonal, Pimentel detallaba la propuesta del siguiente modo:

> Este proyecto cubrirá un radio de 23 manzanas en Castelar Norte, con una cantidad de 1.500 familia/4.500 habitantes, con un estimado de recolección de materiales reciclables de 1.000 kg diarios, con la inclusión de 10 cartoneros de la zona, trabajando para lograr el cambio con capacitación y organización y transformarse en esta nueva figura poco reconocida, de "Recuperador Urbano". El transporte para la recolección será una bicicleta con tráiler con lona pintada con los colores del municipio, al igual que los recuperadores con uniforme e identificación. Se llevará a cabo campañas de sensibilización a vecinos, vecinas y recuperadores, charlas en escuelas e instituciones por medio de los promotores ambientales, recibidos en Morón en los cursos organizados por el "Programa Incluir" para jóvenes. El centro de Acopio será un espacio dentro del corralón Municipal ubicado en la calle Pergamino entre Munilla y Tucumán. Aquí solo se acopiará lo recolectado en la zona piloto, no se comprará materiales a cartoneros individuales. La sustentabilidad del proyecto está dada por la distribución equitativa del producido por la venta de los residuos (materiales) reciclables. Queremos agradecer la participación de los vecinos y vecinas que fueron parte del trabajo que creó este proyecto, y también darles gracias por apoyar esta iniciativa con su voto. Ahora queda implementarlo en el 2007 (Pimentel, 2007).

Como vemos, el proyecto proponía replicar el trabajo territorial de Abuela Naturaleza, aunque cubriendo un área mayor e incorporando a los recuperadores a las tareas de recolección, tratamiento y comercialización. El énfasis estaba puesto en la educación ambiental y la formalización del trabajo de los cartoneros, a quienes se buscaba posicionar como recuperadores urbanos. La reducción de las toneladas enterradas era un objetivo secundario. Miembros de Abuela Naturaleza relatan que el proyecto fue criticado por "no mover la aguja" de los residuos, frente a lo cual argumentaban que su máximo valor era la inclusión de personas en situación de extrema vulnerabilidad. Queda claro que la iniciativa ponía en primer plano la dimensión social del problema, recuperando las demandas y las luchas que las

[80] A partir de 2009, el presupuesto se distribuyó tomando en consideración la cantidad de habitantes y las necesidades básicas insatisfechas de cada UGC (Annunziata, 2013a: 127).

organizaciones de recuperadores estaban llevando adelante para obtener el reconocimiento de la tarea.

La implementación del proyecto "Castelar recupera valores" se demoró más de dos años. Finalmente, se puso en marcha en noviembre de 2009 bajo el nombre de *Morón recicla.* Este cambio de denominación resulta interesante. Utilizar el nombre del municipio para referirse a un programa focalizado en algunos sectores da cuenta de la estrategia del municipio. Con este pasaje –que toma la parte por el todo- podían transmitir la idea de que *Morón recicla* aunque sólo lo hicieran algunos vecinos.

Los entrevistados explican que la demora en la implementación se debió a la "complejidad" de la propuesta porque, entre otras cosas, era necesario instalar una planta de tratamiento y capacitar al equipo de trabajo. Durante esos dos años, Abuela Naturaleza tomó el proyecto como bandera de la organización y ensayó distintas estrategias para que ingresara en la agenda formal. Así, en 2007, hizo uso de la Banca Abierta en el HCD[81] para solicitar que los fondos asignados por Presupuesto Participativo sean ejecutados al año siguiente; y propuso abrir un centro nocturno de contención para hijos de cartoneros en el marco del concurso de proyectos con perspectiva de género y promoción de derechos humanos organizado por el municipio. La propuesta obtuvo el segundo lugar[82] y la entrega de premios fue la ocasión perfecta para volver a insistir con la puesta en marcha del proyecto participativo. La táctica dio resultado y, en abril de 2008, el intendente Martín Sabbatella y el Secretario de Planificación Estratégica Daniel Larrache se reunieron por primera vez con Virginia Pimentel para impulsarlo.

Meses más tarde, en agosto de 2008, el municipio creó la UE-GIRSU con el propósito de poner en marcha el proyecto. La UE-GIRSU resultó un aliado importante porque, para preservar su propia existencia, debió hacerse cargo del trabajo de asociación de los otros elementos del ensamblado, entre los que figuraba la propia Abuela Naturaleza. Así lo expresa uno de los entrevistados:

> [Larrache] me dice "andate a la Universidad de Quilmes porque hay un congreso de cartoneros". Los cartoneros, las ONG, las cooperativas que se dedican a esto lo habían armado entre varias. La que nosotros fuimos a tratar de *interesar* fue a la ONG Abuela Naturaleza.

[81] Recordemos que la Banca Abierta es una instancia formal de participación que habilita a los ciudadanos a ocupar una banca en una sesión ordinaria del HCD para expresar una opinión, realizar un reclamo o fundamentar una propuesta. En Morón, este mecanismo está vigente desde el año 2007 (Decreto N° 004/2007).

[82] Abuela Naturaleza recibió la suman de $5.000 por obtener el segundo lugar en el "Concurso de proyectos con Perspectiva de Género en el Marco de la promoción de los Derechos Humanos 2007-2008" (Decreto Nº 298/08).

> (…) Pero había unas que eran muy famosas, El Ceibo... Pero yo tenía que ceñirme a ver dónde estaba la gente de Abuela Naturaleza. ¿Por qué? Porque habían presentado en el municipio un Presupuesto Participativo para el año 2007. Tenía que buscar a una señora que se llamaba Virginia Pimentel entre todos los cartoneros que estaban ahí, y tantear cuál era su estado de ánimo. Y ya me adelantaban que iba a ser malo. ¿Por qué? Porque ella presenta un proyecto de Presupuesto Participativo que se llamaba "Castelar recupera valores". (…) Pero el municipio pasa el año y no lo acciona. (…) La veo. Le digo: "me vengo a presentar. Yo soy el Director de GIRSU (…) El intendente acaba de decretar la creación de esta Unidad y ya somos dos los que vamos a tener que preocuparnos por esto. Usted, para poder cumplir lo que quiere hacer. Y yo, para que me dure esta Dirección (integrante de la UE-GIRSU, 2015).

Observamos una inversión interesante: Abuela Naturaleza, que había participado en distintas instancias y solicitado la ejecución del proyecto numerosas veces, ahora era reclutada por el municipio. Siguiendo a la TAR, sostenemos que el Presupuesto Participativo, la Banca Abierta y el concurso de proyectos fueron rodeos en el trabajo de composición de Abuela Naturaleza que le permitieron modificar la relación de fuerzas. El paso por dichos mecanismos –que eran parte de la estrategia del gobierno local para acercar (física y simbólicamente) a representantes y representados- fueron desvíos en la empresa de valorizar el rol de los recuperadores. Pero sin los recursos suficientes para alcanzar su cometido de forma directa, Abuela Naturaleza tuvo que acoplarse a los intereses del municipio –distanciándose momentáneamente de los propios- para mejorar las chances enrolarlo. La estrategia dio resultado porque, gracias a esos rodeos, el gobierno local que poner el proyecto participativo en marcha para preservar la legitimidad e imagen frente a la ciudadanía.

La gestión integral como campo de disputa

Pero Abuela Naturaleza no era la única que trataba de enrolar al municipio en un programa de acción. En septiembre de 2008, el municipio había firmado un convenio de asistencia y colaboración con el IDEB para elaborar un "plan integral para el tratamiento de los residuos sólidos urbanos generados en el partido de Morón que logre reducciones crecientes del envío a relleno sanitario de los residuos sólidos urbanos, logrando que los desvíos sean sostenibles y contribuyan a la generación de empleo digno y la mejora del ambiente" (Convenio Nº 501/08: 1). El proyecto fue propuesto por el IDEB, quien consideraba que la incorporación de "nuevos

enfoques" en la gestión de residuos permitiría incrementar la tasa de innovación territorial. Al municipio, la idea le interesó de inmediato por ser una oportunidad para fortalecer las capacidades técnicas, pero también para forjar redes con actores territoriales de peso. La alianza entre el IDEB y el municipio quedó sellada cuando el Consejo Federal de Inversiones brindó su apoyo económico[83]. Uno de los entrevistados explica el enrolamiento del municipio del siguiente modo:

> Vino de allá. Vino alguien y dijo "¿qué les parece esto?". Y la relación involucraba al IDEB, a la Universidad de Morón, al decano de la Facultad de Ciencias Económicas... eran muchos personajes grandes como para poder decirles que no (integrante de la UE-GIRSU, 2015).

El IDEB es un espacio de articulación entre el ámbito público, el sector privado y las entidades científicas. Está integrado por el municipio de Morón; la Unión Industrial del Oeste; la Asociación Industrial y Comercial de Morón; las cuatro Cámaras Comerciales de El Palomar, Haedo, Castelar y de Agüero; la Unión de Mecánicos del Oeste; la Unión de Almaceneros de Morón, Hurlingham e Ituzaingó; el Centro de Industriales Panaderos; la Universidad de Morón; y la Facultad Regional Haedo de la Universidad Tecnológica Nacional. Se conformó en 1997, bajo el formato de asociación civil, con la misión de contribuir al desarrollo local brindando capacitaciones y asesoramiento técnico-financiero a pequeñas y medianas industrias para la reconversión, modernización e innovación de sistemas productivos y estrategias empresariales[84].

El IDEB consideraba que la gestión de residuos era un sector estratégico para el desarrollo local "por su potencial innovador, por la sensibilidad de la relación nivel de desempeño / costo social y la incidencia en la calidad de vida" (Centro IDEB Morón, 2008: 3). Sin embargo, veía indispensable desarrollar modelos de gestión que se basaran en los avances científico-tecnológicos (fundamentalmente, la economía y la ingeniería), y consideraba un desacierto dejar la valorización en manos de los recuperadores urbanos porque –en su diagnóstico- su capacidad de trabajo resultaba insuficiente para alcanzar las metas de reducción. Desde la perspectiva del IDEB, el reciclaje inclusivo no era el camino correcto para resolver una problemática regional dado que las escalas de ambos problemas no eran

[83] El Consejo Federal de Inversiones (CFI) es un organismo federal creado en 1959 con el objetivo de promover el desarrollo armónico entre las provincias y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Opera como un organismo de investigación, coordinación, asesoramiento y financiamiento de proyectos orientados al desarrollo regional (Sitio web: http://cfi.org.ar/. Última consulta: 30/05/2018).

[84] Sitio web: http://www.idebmoron.com.ar/. Última consulta: 19/05/2018.

compatibles. Con el deseo de corregir los errores observados e inspirándose en experiencias internacionales, delineó entonces una propuesta para introducir el enfoque industrial en el manejo local de los residuos. Como expresa uno de los entrevistados:

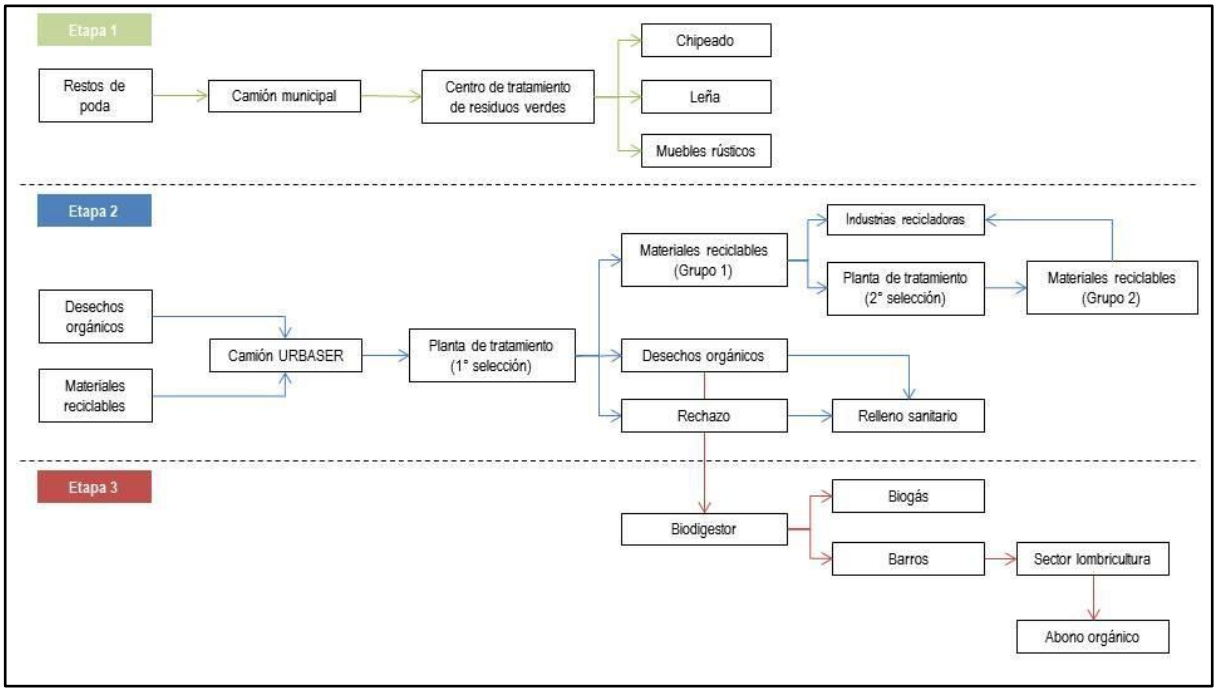
> Acá hubo otro tema. Se incorpora cartoneros y prácticamente los cartoneros arman una cooperativa que administra una planta. Error. Una cooperativa tiene sentido en una situación de indefensión, donde vas a autogestionar tu mano de obra con las condiciones que tenés y vas a demandar condiciones para ir mejorando. Ahora, si el municipio alquila un lugar, pone una planta, da equipamiento y pone un tipo que coordina, tiene que haber obligaciones y derechos como trabajadores. Tenés que poner otras pautas porque tenés que lograr un resultado, porque tenés gente recolectando, vecinos dividiendo y no podés generar un cuello de botella porque no obtenés resultados en el tipo de tratamiento. Acá lo que faltó fue conciencia a este nivel. Hay que hablar claramente con la cooperativa y plantearle: "no podés levantar un residuo y terminar haciendo una obra de arte artesanal", porque no es la misión. La misión es reprocesar y entregar todo ese material. No podés hacer un trabajo artesanal agregando valor en muy pequeña escala porque no resuelve el problema de la gran escala (integrante IDEB, 2015).

> El tema pasaba por un enfoque del tratamiento de los materiales, más del tipo industrial que sea acorde con la escala de la generación de residuos para que puedan ser tratados, resolver el problema de la disposición en los vertederos y generar puestos de trabajo digno. Para encarar el problema de esta manera siempre había que tener en cuenta el principio y el final de la cadena de producción que se iba a armar. O sea: ¿quién lo iba a utilizar y cómo, el material recuperado? ¿Con qué especificaciones? Porque eso iba a hacer que permitiera un reciclado o reutilización del material. Y por otro lado, ¿de qué partías? O sea, el estudio de los residuos (integrante IDEB, 2015).

Un grupo interdisciplinario contratado por el IDEB trabajó durante un año en la caracterización de los residuos; la descripción del mercado formal e informal de recuperación de materiales; y el análisis de alternativas de separación en origen, recolección y valorización. Como resultado, elaboró un plan de manejo para las principales corrientes, siguiendo un esquema progresivo de implementación: primero, los restos de poda y jardinería; luego, los materiales reciclables y por último, los desechos orgánicos (ver Gráfico 2). Se esperaba que estas medidas permitieran reducir un 85% las toneladas enviadas a disposición final[85].

[85] Recordemos que los residuos de Morón se componen del siguiente modo: comida 39%, plásticos 16%, papel 10%, jardinería 9%, especiales 9%, vidrio 4%, otros orgánicos 3%, cartón 3%, otros inorgánicos 3%, metales ferrosos 1%, tetrapack 1%, aluminio 1%, madera 1% (Municipio de Morón, 2015: 2).

Gráfico 2. Plan de gestión de residuos elaborado por el IDEB



Fuente: Elaboración propia a Centro IDEB Morón (2009a), 2009b), 2009c), 2010a), 2010b); Centro IDEB Morón y Municipio de Morón (2009)

Para los restos de poda y jardinería, el IDEB elaboró un proyecto de valorización junto con la Dirección de Política Ambiental, la Dirección de Relaciones Internacionales, la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos y el vivero municipal[86]. Los objetivos eran evitar el entierro de aproximadamente 45 toneladas mensuales y promover la inclusión de sectores vulnerables mediante la creación de empleos en emprendimientos de la economía social. Se proponía utilizar la biomasa generada en el distrito para chipeo[87], producción de leña y fabricación de muebles rústicos. Se esperaba que estas actividades fueran realizadas por jóvenes en situación de riesgo social, a quienes primero se los capacitaría en oficios verdes y acompañaría en la formación de cooperativas de trabajo. Asimismo, se proyectaba refuncionalizar el vivero municipal –delimitando zonas de recepción, selección, acopio y transformación- para desarrollar las actividades de capacitación y producción. Convertir al vivero en un centro de tratamiento de residuos verdes reduciría los costos e impactos ambientales derivados del traslado de los desechos -pues, ya no se depositaría en Norte III, a más de 20 km de distancia-

[86] El proyecto fue presentado ante la Unión Europea para solicitar su apoyo financiero por un monto de €149.433.

[87] Se denomina chipeo a la reducción de troncos y ramas de árboles en pequeños trozos de madera (*chip*) por medio de maquinaria específica.

y además, posicionaría a la zona sur de Morón en un polo de servicios ambientales. Por último, se recomendaba sensibilizar a la comunidad en la separación de residuos verdes a través de un ambicioso plan de comunicación que incluía distribución de folletos, publicaciones en medios locales y regionales, promoción ambiental puerta a puerta, organización de jornadas lúdicas, confección de cuadernillos docentes, y realización de capacitaciones y reuniones informativas con actores clave (Centro IDEB Morón y Municipio de Morón, 2009: 21-31).

En relación con los materiales reciclables, el IDEB construyó diferentes escenarios de gestión, considerando la segregación en la fuente, el tipo de recolección, la logística inversa, las características de la planta de tratamiento, la estrategia de comercialización y la situación de la industria reprocesadora (Centro IDEB Morón, 2009c: 4). La estrategia adoptada debía alcanzar el equilibrio entre rentabilidad económica y beneficios ambientales (Centro IDEB Morón, 2009c: 9). Siguiendo estos criterios, propuso un programa gradual de reciclado que partía de la recolección conjunta para luego avanzar hacia la segregación múltiple, combinando circuitos de recolección diferenciada y puntos de entrega voluntaria. De acuerdo con este esquema, los residentes deberían disponer en la acera los residuos de manera diferenciada: por un lado, los restos de comida; y por el otro, los plásticos, papeles, cartones, metales y vidrios. Ambas corrientes serían trasladadas en un mismo camión recolector hacia la planta de tratamiento. Dado que esta planta tendría "un alto volumen de procesamiento, no realizando una selección muy detallada" (Centro IDEB Morón, 2009c: 18), se contemplaba la posibilidad de proveer a otras instalaciones para una segunda clasificación y así satisfacer los requisitos de calidad de las industrias. Por ejemplo, se podrían entregar los envases de polietileno de alta densidad a la cooperativa de recuperadores para que los cataloguen por colores. El grado de procesamiento de cada material se establecería en función de estudios de rentabilidad económica (Centro IDEB Morón, 2009c: 18).

Para el tratamiento de los materiales reciclables, el IDEB diseñó una planta modular con el propósito de facilitar el incremento de la capacidad operativa a lo largo del tiempo. Los módulos tendrían una capacidad de procesamiento de 20 toneladas de residuos cada 8 horas, con una dotación de 14 personas (ver Tabla 4). El programa comenzaría con un único módulo, funcionando 8 horas diarias. A medida que la demanda de procesamiento aumentara, se adicionarían turnos de trabajo y, cuando la planta operase 24 horas al día, se incorporarían nuevos módulos. El centro debía contar con 7 módulos y 294 operarios para procesar todos los residuos del distrito.

Tabla 4. Cálculo de dotación necesaria para un módulo

CALCULO DE DOTACION NECESARIA										
	COMPONENTE		kg. (dia)	Densidad (kg/m3)	Volumen (litros)	Volumen unitario (litros)	Peso unitario (kg)	Unidades totales	Tiempo de selección (horas)	Dotacion
1	COMIDA		6.490	291	22301				selección negativa	
2	PLASTICOS	HDPE	542	42	12895	2		6448	9,0	1
3		PET	554	42	13185	2		6593	9,2	1
4		Otros	2.342	100	23419	1		23419	32,5	4
5	ALUMINIO	LATAS	5	65	74	0,5		148	0,2	1
6		Otros	42	240	176	0,2		882	1,2	
15	TETRAPACK		112	60	1861	0,5		3722	5,2	
18	OTROS INORGANICOS		372	300	1240		0,2	1860	2,6	
7	METALES FERROSO	LATAS	200	50	3991	0,5		7983	iman	
8		Otros	86	700	123	0,2		616		
9	OTROS METALES		37	320	114	0,2		572	0,8	2
10	VIDRIO		742	300	2474	0,2		12370	17,2	
11	CARTON		612	42			0,25	2446	3,4	1
12	PAPEL	PERIODICO	573	90	6363		0,25	2291	3,2	
13		IMPRESIÓN	122	90	1351				0,0	2
14		Otros	682	90	7579				0,0	
16	ESPECIALES		1.971	300	6569		0,2	9853	13,7	2
17	OTROS ORGANICOS		696	291	2392				selección negativa	
19	JARDINERIA		3.648	150	24320					
20	MADERA		12	200	60					
21	Otros		34		0					
VOLUMEN DE LA EDLBA			10 LITROS	CANTIDAD DE EDLBAS		18.048				

Fuente: Centro IDEB Morón (2009c, p. 22)

Según el IDEB, este modelo presentaba grandes ventajas. Primero, se adaptaba perfectamente al esquema de recolección vigente, de modo que la puesta en marcha del programa no requería la modificación de la flota de camiones, los circuitos, la frecuencia o la modalidad de recolección. El único cambio que se introduciría era el destino de descarga: en lugar de enviarlos a Norte III, los residuos serían depositados en la planta de tratamiento local. Segundo, tenía menores costos de inversión inicial que otras alternativas porque no era necesario adquirir sistemas especiales de almacenamiento en acera, como por ejemplo contenedores. Por último, no alteraba los hábitos de disposición inicial de manera

significativa. Los ciudadanos seguirían depositando los desechos en la vereda, aunque lo harían en dos bolsas diferentes (Centro IDEB Morón, 2009c: 5).

En contraposición, se mencionaba que la modalidad de recolección sugerida conllevaba el riesgo de desalentar la separación en origen porque, al ver que ambas fracciones de residuos eran trasladadas en un mismo camión, las personas inferirían que el municipio no reciclaba. Para contrarrestar esta presuposición y favorecer la participación, creían imprescindible realizar una campaña de comunicación permanente. También sería necesario contar en la planta de tratamiento con un sector para discriminar los materiales reciclables y los restos de comida. Por último, era dable esperar mayores porcentajes de rechazo porque la rotura de bolsas durante el traslado podría contaminar los residuos secos. El IDEB reconocía que todos estos inconvenientes se podían resolver con la adquisición de vehículos exclusivos para los materiales reciclables, una medida que recomendaba incorporar una vez que el programa hubiera atravesado exitosamente la fase piloto (Centro IDEB Morón, 2009c: 6-7).

A modo de conclusión, el IDEB destacaba el alto grado de factibilidad de la propuesta, lo cual quedaba reflejado en la posibilidad de iniciar una gestión sustentable en el corto plazo. Utilizar la flota de camiones existente y mantener las condiciones de contratación eran vistas como las piezas clave ya que permitían reducir los costos iniciales de inversión y evitar conflictos con la empresa recolectora y el sindicato de transporte. Una de las personas entrevistadas narra que para el equipo del IDEB resultaba vital discutir la frecuencia y modalidades de recolección pero que entendían que las condiciones políticas aún no estaban dadas porque "confrontar con Moyano era difícil" en ese momento (integrante IDEB, 2015).

Por último, el IDEB propuso la digestión anaeróbica y la formación de *compost* de los residuos orgánicos[88]. Ambos procesos permitirían reducir los gases de efecto invernadero emanados durante la descomposición de los desechos; aliviar la presión sobre los recursos naturales gracias a la reutilización de los materiales y la obtención de energía; y generar fuentes de trabajo. El concepto era emular los ciclos naturales de transformación de la materia para mejorar las condiciones socio-sanitarias de la región. Así lo explica Álvaro Huguet, químico responsable del desarrollo del proyecto:

[88] Ambos constituyen procesos de degradación microbiológica, que se diferencian por el tipo de organismos involucrados: las bacterias que forman parte de la digestión anaeróbica tienen una estructura molecular antigua que no requiere la presencia de oxígeno, mientras que el metabolismo de las bacterias que participan del compostaje sí lo exige (Centro IDEB Morón, 2009b: 35).

> En los países verdaderamente adelantados, económica y socialmente, el 95% de la basura se recicla. Los entierros están en decadencia, están siendo erradicados de los países importantes, pero vienen después a instalarlos a los países subdesarrollados. Los perjuicios ambientales que aparejan las sepulturas sanitarias, por la fermentación anaeróbica sin oxígeno, son miles. (...) Es por ello que deben desaparecer. Hay que llevar adelante un proyecto civilizado como la instalación de una planta de recuperación total de la basura (...) De esta manera las industrias se ahorrarían un 75% de los gastos de materia prima por la reutilización del vidrio, aluminio y plásticos; la tala de bosques se reduciría por el uso del papel reciclado; y la fracción orgánica de los residuos serían procesados para convertirlos en los lodos que sirven como alimento ideal para la lombriz roja californiana, que produce el lombricompuesto, el mejor abono ecológico conocido, el único permitido para certificar la agricultura orgánica. (...) La naturaleza es sabia: si en otoño las hojas de los árboles caen al suelo, en ese acto se le devuelve al suelo los minerales que en su momento necesitó la planta para sobrevivir. Al hombre le cuesta entender que rompió con ese ciclo. El concepto es imitar a la naturaleza, tenemos que tender a un desarrollo sustentable del ambiente (Huguet, 2009: 6).

El proceso anaeróbico se llevaría a cabo en biodigestores, donde los residuos orgánicos se descompondrían en condiciones controladas de humedad, temperatura y aireación con el propósito de obtener biogás[89] y barros destinados a lombricultura[90]. Al igual que con los materiales reciclables, la planta de tratamiento sería modular para facilitar el incremento de la capacidad operativa. Estaría compuesta por digestores de forma prismática con una longitud de 40 metros, un ancho de 5 metros y una altura de 5 metros, construidos en hormigón. Cada digestor admitiría una carga diaria de 10 toneladas de residuos y se erigiría en baterías de 5 unidades (Centro IDEB Morón, 2010b: 27). Cada batería produciría 3.000 m^3 de biogás y 20 toneladas de humus por día, requiriendo una dotación de 32 personas (Centro IDEB Morón, 2010a: 131-132). La planta estaría situada en el sector oeste de la Base Aérea de El Palomar, próxima a la intersección entre la RP Nº 4 y las vías del ex ferrocarril General San Martín.

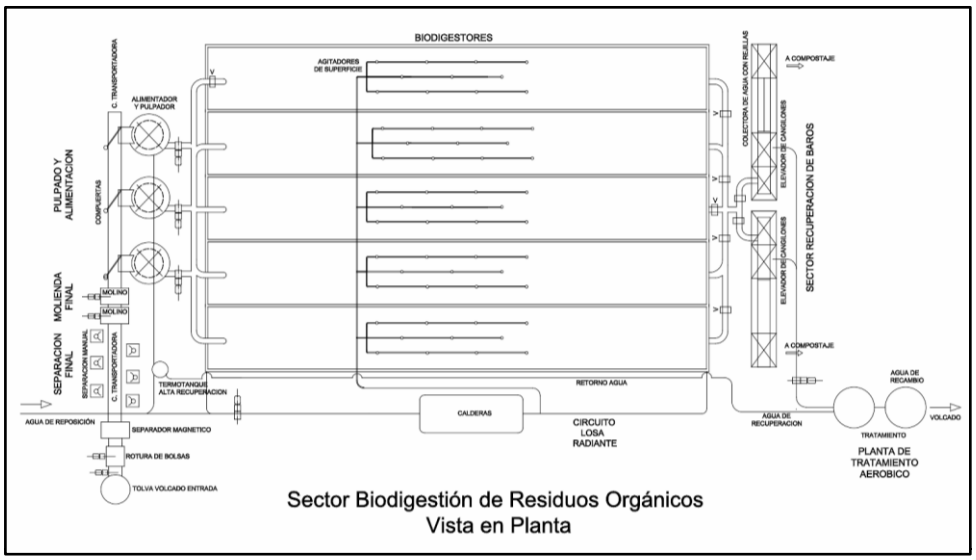
Los residuos ingresarían a una tolva de recepción desde los camiones recolectores. Por medio de cintas transportadoras, serían enviados a un sector de clasificación primaria, donde se separarían los residuos orgánicos y los reciclables. A continuación, se realizaría una segregación fina para eliminar los restos de materiales inorgánicos que podrían perjudicar el funcionamiento del biodigestor. El material orgánico pasaría por un molino para reducir su tamaño y luego, sería enviado a un pulpador para su dilución en agua. Por medio de bombas, el pulpado resultante se depositaría en los biodigestores. Allí, se procedería a controlar la

[89] Se denomina biogás a la mezcla gaseosa de metano (50 a 70%), dióxido de carbono (30 a 50%) y pequeñas proporciones de otros componentes (nitrógeno, oxígeno, hidrógeno, sulfuro de hidrógeno) que se utiliza para producir energía térmica o electricidad (Lorenzo Acosta y Obaya Abreu, 2005: 36).

[90] La lombricultura es una biotecnología que utiliza lombrices detritívoras para transformar material de origen orgánico en abono, denominado humus de lombriz o vermicompuesto.

temperatura, las válvulas de inyección para la rotura de la capa celulósica y la salida del gas metano. Por último, en el sector de descarga de barros, se escurriría el agua y se los depositaría en contenedores para ser enviados a tratamiento por lombricultura (Centro IDEB Morón, 2010a: 134-135).

Imagen 2. Diseño de planta de tratamiento de residuos domiciliarios orgánicos



Fuente: Centro IDEB Morón (2009c, p. 26)

A través del compostaje, los barros serían transformados en materia orgánica estabilizada para ser utilizada como fertilizante, relleno o mejora de suelos. Durante el proceso, sería necesario controlar algunas condiciones físico-químicas para evitar efectos indeseados, tales como malos olores, presencia de vectores, contaminación de aguas superficiales y subterráneas, o combustión espontánea. Idealmente, el nivel de oxígeno debía ser del 10%; la humedad situarse entre 40% y 60%; la temperatura, entre 30° y 60°; y la relación entre carbono y nitrógeno ser de 30 a 1 (Centro IDEB Morón, 2009b: 39). Este tratamiento se realizaría en pilas con volteo[91], un sistema recomendado para compostar grandes cantidades de residuos debido a la simplicidad de las operaciones y los bajos costos de inversión y mantenimiento.

[91] Las pilas con volteo es una técnica de compostaje que se caracteriza por el hecho de que la pila se remueve periódicamente para homogeneizar la mezcla y temperatura, logrando así eliminar el excesivo calor, controlar la humedad y aumentar la porosidad de la pila. El volteo puede ser manual o mecánico, y su frecuencia depende del tipo de material, de la humedad y de la rapidez con que se desea realizar el proceso (Sánchez Romero y Hidalgo Muñiz, 2006: 22-23).

En síntesis, el IDEB elaboró un ambicioso plan de gestión integral que buscaba reducir los impactos ambientales a través de la optimización de la logística, la disminución de los residuos enterrados y el aprovechamiento de los materiales descartados, así como también generar fuentes de trabajo introduciendo el enfoque industrial y nuevas tecnologías en los procesos de tratamiento de los residuos. No es casualidad que el principio rector haya sido alcanzar el punto de equilibrio entre beneficios ambientales y rentabilidad económica. El plan fue desarrollado en sumo detalle, echando mano de los conocimientos disponibles en distintas áreas de conocimiento, fundamentalmente economía e ingeniería ambiental. La descripción aquí realizada no alcanza a vislumbrar el grado de complejidad del estudio. En el documento –que se compone de más de 700 páginas desagregadas en 11 volúmenes- abundan cálculos, esquemas y especificaciones técnicas, trazando una barrera prácticamente infranqueable para el público lego.

Las diferencias con el proyecto "Castelar recupera valores" saltan a la vista. La primera es la escala de la propuesta. El IDEB diseñó un plan en etapas para procesar las tres fracciones de desechos más cuantiosas del distrito y así lograr una disminución del 85% del volumen enterrado; mientras que Abuela Naturaleza promovió un proyecto de pequeño alcance para tratar únicamente los residuos reciclables, cuyos impactos sobre la disposición final eran inciertos. La segunda diferencia era el lugar otorgado a los recuperadores urbanos. Mientras que el IDEB les adjudicaba una función secundaria como clasificadores de algunos materiales, dejando la recolección en manos de la empresa recolectora; Abuela Naturaleza los ponía en el centro de su proyecto. No sólo les asignaba las tareas de recolección, clasificación y comercialización, sino que el sentido mismo de la propuesta era mejorar sus condiciones de vida. Por último, ambos proyectos se diferenciaban en el grado de incorporación de tecnología. El IDEB apostaba a la instalación de grandes plantas de tratamiento como vía de resolución de los problemas ambientales y económicos del territorio; en tanto Abuela Naturaleza se valía de artefactos sencillos e inversiones de poca envergadura para valorizar los desechos y formalizar el trabajo de los recuperadores.

Tabla 5. Comparación entre los proyectos de gestión de residuos propuestos por Abuela Naturaleza y el IDEB

	Abuela Naturaleza	**IDEB**
Objetivo principal	Inclusión social de recuperadores urbanos	Reducción de desechos enterrados en rellenos sanitarios
Cobertura	Focalizada (23 manzanas en Castelar)	Universal
Recolección	Recolección diferenciada puerta a puerta en "bicicletas", a cargo de cooperativa	Recolección indiferenciada (1° etapa) y puerta a puerta (2° etapa) a cargo de empresa privadora de recolección
Clasificación y tratamiento	Galpón de clasificación Capacidad: 1 tn/día	Planta modular Capacidad: 420 tn/día
Mano de obra empleada	10 recuperadores urbanos	294 operarios
Grado de incorporación de tecnología	Bajo Trabajo artesanal	Alto Enfoque industrial
Régimen de gobernanza	Menos enterramiento	Menos enterramiento
Dimensión del problema priorizada	Dimensión social	Dimensión económica y ambiental

Fuente: elaboración propia

En definitiva, lo que está por detrás de cada propuesta es una forma diferencial de construir el problema. Si para el IDEB la cuestión era impulsar un enfoque industrial en el manejo de los residuos que permitiera ampliar el volumen tratado e impulsar la economía local; para Abuela Naturaleza era generar mecanismos de inclusión social sin importar la cuantía de las ganancias, o siquiera la existencia de las mismas. Podríamos decir que el proyecto del IDEB ponía el énfasis en las dimensiones ambiental y económico del desarrollo sustentable, mientras que Abuela Naturaleza lo hacía en la social. Uno de las personas entrevistadas expresa claramente esta contraposición de visiones:

> El tema es que no tuvieron en cuenta algo: lo encararon para mi gusto como si fuera una empresa. Y nuestra intención era manejarlo desde la óptica del trabajo social. Los números del IDEB eran interesantes porque decía: voy a poner 70 personas. Pero eran 70 personas del mercado laboral algunas, otras... porque les fijaban sueldos importantes también. ¿Qué pasa? Con eso, solucionábamos una parte del problema pero íbamos a seguir teniendo a los cartoneros en la calle. (…) Era una industria. Y nosotros lo que queríamos era decirle a la población: "Morón recicla". No queríamos hacer una industria de esto, que tuviera utilidades, que dejara el 30, el 20. Nosotros le queríamos decir a la gente: "Morón recicla" (integrante de la UE-GIRSU, 2015).

En esta disputa por definir qué era (más) problemático –si la contaminación y el desarrollo económico, o la exclusión social de los recuperadores- la balanza se inclinó a favor de Abuela Naturaleza. El IDEB no logró traducir suficientes intereses para ver materializado la totalidad de su plan. Si bien se avanzó con el tratamiento de los restos de poda gracias al apoyo financiero de la ACUMAR, los demás componentes nunca llegaron a concretarse y los residuos –excepto una pequeña fracción de reciclables- continuaron yendo al relleno sanitario. ¿Cómo es posible que el IDEB, que aglutinaba "pesos pesados", no haya logrado imponer su visión del problema y sí haya triunfado la "menos poderosa" Abuela Naturaleza? Sucede que, desde la perspectiva teórica de esta tesis, en realidad, el poder no es una propiedad estática que pueda ser definida exclusivamente en función de la acumulación de cierto capital, sino que depende de la habilidad de convencer a otros de que uno es el mejor camino para cumplir sus metas. Antes que la causa, el poder es el efecto de una sucesión de enrolamientos exitosos (Latour, 2008b: 96). Por ello, "la *fuerza* con la que un hablante hace una declaración nunca es suficiente, *al principio* para predecir la trayectoria que la declaración seguirá. Esta trayectoria depende de lo que los sucesivos oyentes harán con la declaración." (Latour, 1998b: 110).

Morón recicla, una prueba de resistencia

Los esfuerzos para poner en marcha el proyecto de Abuela Naturaleza no finalizaron con esta contienda. Aún quedaba por delante un arduo trabajo de movilización de actores. Uno de los primeros desafíos que la UE-GIRSU debió resolver fue la instalación de la planta para la recepción, clasificación y acopio de los desechos, a la que llamaron Centro de Acondicionamiento de Materiales Reciclables. La tarea demandó varios meses debido a la resistencia que opusieron los vecinos de los sitios seleccionados y el temor de las autoridades locales a ganar enemistades antes de las elecciones legislativas de 2009. Así lo relatan algunas de las personas entrevistadas:

> …la realidad nos decía que no había lugar de Morón que quería tener una planta de reciclado. Decirle reciclado para ellos era decirle basura. No querían basura...Y se nos armaron

> pueblades o reuniones grupales, prensa, periódicos, noticieros y tuvimos que dejar de lado (integrante de la UE-GIRSU, 2015).
>
> Lo más difícil fue conseguir el predio porque justo ese año fue un año electoral, entonces todos los vecinos... Viste que cuando vos querés poner un centro de éstos te dicen: "basura no, llévelo a su casa, que se lo lleve el Intendente". Era un lugar totalmente degradado donde se iba a alquilar un espacio y la gente tampoco quiso (integrante de Abuela Naturaleza, 2014).

Luego de varios intentos infructuosos, se concretó el alquiler de Arenales 58, un galpón en el centro de la localidad de Morón donde funcionaba el depósito municipal de vehículos secuestrados por infracciones de tránsito o abandono en la vía pública. El sitio presentaba la ventaja de ubicarse a escasos metros de la playa de estacionamiento de la empresa de recolección Urbaser, lo que eliminó la posibilidad de que los vecinos reaccionaran de forma negativa. El municipio llamó a licitación pública para retirar todos los automotores, los cuales fueron compactados *in situ* y vendidos como chatarra.

El Centro de Acondicionamiento de Materiales Reciclables comenzó a operar en condiciones muy precarias. La recolección se hacía con carros empujados por los propios recuperadores y los materiales se separaban sobre chapas adaptadas porque no había cinta de clasificación. Con el tiempo, se compraron vehículos, tráileres, mesas de clasificación y carros para uso interno. La ayuda más importante llegó de la mano de la ACUMAR, quien aportó $584 mil para la adquisición de equipamiento y la mejora edilicia del establecimiento (Convenio N° 3467/11).

El segundo gran desafío fue la conformación de una cooperativa de recuperadores urbanos, tarea que se le confió a Abuela Naturaleza por considerar que contaba con la experiencia y disponibilidad necesarias[92]. En 2008, se firmó el primer convenio de colaboración y asistencia técnica entre la asociación y el municipio para el desarrollo de la campaña de concientización de los habitantes de Morón y la conexión de éstos con los recuperadores. Según este acuerdo, Abuela Naturaleza recibiría apoyo financiero para difundir el servicio de recolección diferenciada a través de promotores ambientales; y asesorar, organizar y facilitar la labor de los recuperadores urbanos[93]. Si bien Abuela Naturaleza ya había conformado un primer grupo de trabajo –integrado por miembros de la asociación y recuperadores en calle interesados en cooperativizarse- el mismo recién cobró existencia real a fines de 2009, cuando inició sus

[92] Recordemos que Virginia Pimentel había impulsado la conformación de la cooperativa de carreros Recuperar Naturalmente y Servir (ReNaSer) en el partido de La Matanza.

[93] El convenio se renovó semestralmente de manera ininterrumpida hasta diciembre de 2015.

actividades en el marco de *Morón recicla.* Decidieron llamarse NuevaMente para reflejar el doble movimiento de (re)insertar población vulnerable al aparato productivo y pensar el manejo de los residuos con nuevos prismas[94].

Desde su conformación, cientos de personas formaron parte de la cooperativa. Uno de los entrevistados calcula que, entre 2009 y 2015, pasaron más de 400 personas. Las primeras llegaron recomendadas por los mismos socios, bajo un esquema de padrinaje. Pero, ante la recurrencia de conflictos internos y sospechas de discrecionalidad, se decidió gestionar los ingresos a través de la Agencia Municipal de Empleo. Esta estrategia de reclutamiento se articuló con el estudio realizado por el IDEB. Además de los componentes analizados en la sección anterior, el IDEB efectuó un diagnóstico de la cadena local de recuperación de materiales a fin de promover el reciclaje y reducir el nivel de vulnerabilidad social de los recuperadores informales (Centro IDEB Morón, 2009a: 4). Virginia Pimentel fue una de las responsables de esta parte del estudio. Los resultados obtenidos muestran que, en 2009, se recuperaban más de 450 toneladas por mes, compuestas principalmente por cartón y papel (41%), vidrio (27%), metales no ferrosos (15%) y plásticos (14%) (Centro IDEB Morón, 2009a: 6; 37). Se identificaron 18 centros de acopio y más de 600 personas dedicadas a la actividad, incluyendo recolectores informales, intermediarios e industrias recicladoras. Con apoyo de la Agencia de Empleo, se construyó la hoja de vida de cada uno de los recuperadores que desarrollaban tareas en el distrito. Se distinguieron tres grupos: (i) quienes preferían mantener sus condiciones de trabajo individual y no tenían interés en integrarse a una organización; (ii) aquellos que deseaban mantener la modalidad individual de recolección pero estarían dispuestos a participar de experiencias colectivas de trabajo; y (iii) quienes decididamente apostarían a la organización en cooperativas para mejorar su calidad de vida (Centro IDEB Morón, 2009a: 6-7). Aquellos que buscaban modificar su situación laboral –ya sea ingresando a la cooperativa u otro emprendimiento productivo, o bien realizando alguna capacitación- pudieron hacerlo a través de la intermediación del municipio. Así lo relata una de las personas entrevistadas:

> …a partir de este estudio del 2008 hicimos un censo de recuperadores que vivían o que pasaban por Morón, vinculando su actividad con nuestra ciudad. Y a partir de ese censo, hicimos con la oficina de empleo local todo un trabajito de ir construyendo la historia formativa y laboral de cada una de esas personas. (...) Pensar que quien está en esa situación como estrategia de supervivencia quizás no eligió ser recuperador, ser cartonero y no es lo que soñó en la vida. Ahora, cómo a partir de esa vinculación con su historial laboral, con su historia formativa se han podido -todos lo que

[94] El municipio declaró de interés la constitución y funcionamiento de la cooperativa NuevaMente en 2009 (Decreto Nº 216/09).

> trabajaban o vivían en Morón- vincular con distintas instancias laborales, no sólo la de la cooperativa (integrante de la Dirección de Políticas Ambientales, 2014).

La cooperativa comenzó a trabajar con 11 miembros, la mitad de los cuales provenía del sector. Los comienzos de NuevaMente fueron arduos porque los socios debieron incorporar normas y hábitos de trabajo colectivo, como por ejemplo asistir diariamente, cumplir horarios, utilizar mesas y bolsas para la clasificación, y no vender materiales de forma particular. Distintos trabajos resaltan lo complejo que resulta conformar y sostener espacios de trabajo cooperativos (Calloway, 2016; Deux Marzi, 2014; Hudson, 2011), situación que se agudiza aún más con grupos que sufrieron procesos de desafiliación por muchos años (incluso, generaciones) y tienen muy arraigadas prácticas de subsistencia individuales, como es el caso de los cartoneros. Por experiencia, Pimentel sabía que "no era solamente un mejoramiento económico que necesitaban las cooperativas o este grupo humano, sino que era todo un acompañamiento humano que abarca todas las áreas que se te ocurran" (entrevista citada en Sorroche, 2015: 169). En articulación con distintas áreas del municipio, Abuela Naturaleza brindó apoyo integral a los recuperadores y sus familias para que tuvieran acceso a salud, educación y seguridad social.

Recién en 2013 se logró consolidar un equipo de alrededor de 35 socios, manteniendo la composición mixta –entre personas que provenían de la actividad y aquellas que no- que tuvo desde sus inicios. Los socios trabajaban 6 o 7 horas de lunes a viernes y 5 horas sábados por medio. Contaban con seguro por accidentes y monotributo social[95]. Además de los ingresos obtenidos por la venta de materiales, recibían una ayuda económica mensual del municipio y otra del Programa de Trabajo Autogestionado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad

[95] El monotributo social es un régimen de la seguridad social, orientado a trabajadores independientes no profesionales o integrantes de cooperativas que les permite acceder a cobertura médica y realizar aportes previsionales (Fuente: https://www.anses.gob.ar/monotributo-social. Última consulta: 02/01/2019).

Social de la Nación[96]. Según datos provistos por los entrevistados, el ingreso total en 2015 oscilaba entre $5.000 y $6.000 mensuales[97].

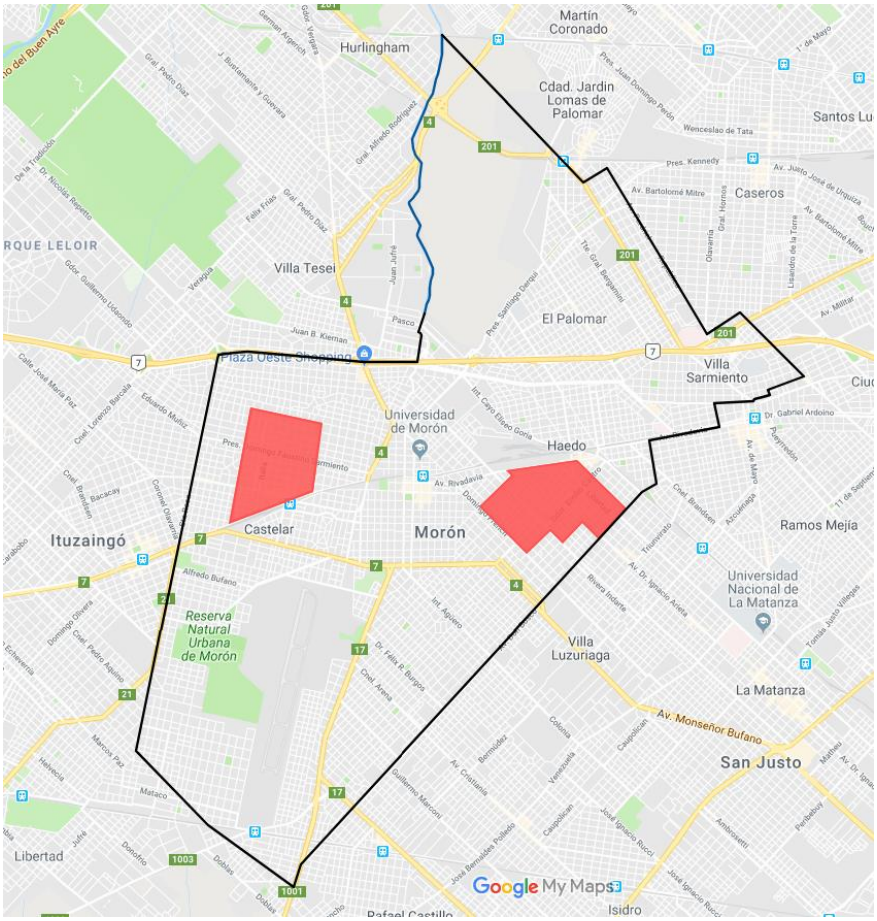
Estos esfuerzos por instalar el Centro de Acondicionamiento de Materiales Reciclables y conformar la cooperativa de recuperadores sólo tenían sentido si el programa generaba adhesiones. La puesta en marcha era una prueba para sus promotores: si los vecinos entregaban los desechos limpios y separados, entonces Abuela Naturaleza y la UE-GIRSU se convertirían en los portavoces de todas las entidades que habían logrado enrolar. Dejarían el terreno de las especulaciones para convertirse en los representantes de los recuperadores, los vecinos preocupados por la crisis socio-ambiental y los materiales reciclables.

Morón recicla se lanzó en noviembre de 2009. Inicialmente, abarcó alrededor de 200 manzanas en las localidades de Castelar y Haedo/Morón (ver Mapa 7). Estos sitios fueron seleccionados por el alto poder adquisitivo de sus habitantes –lo que redundaba en más y mejores materiales- y el trabajo territorial que Abuela Naturaleza venía realizando en la zona. La metodología constaba de tres etapas. Primero, promotores ambientales capacitados por Abuela Naturaleza recorrían, puerta por puerta, las viviendas comprendidas dentro de las áreas seleccionadas para informar sobre la problemática y los pasos a seguir para formar parte del programa. Luego, volvían a visitar a los hogares que habían aceptado participar para presentarle al socio de la cooperativa que retiraría sus residuos. Por último, los recuperadores recorrían los domicilios adheridos para recoger en mano los materiales reciclables y acordar la frecuencia de retiro. Los vecinos podían entregar papeles, cartones, plásticos, vidrios, metales, juguetes y ropa, todo embolsado limpio y seco (Abuela Naturaleza, 26/01/2010; Charnas, 2012: 29-30).

[96] El Programa de Trabajo Autogestionado (PTA) tiene por objetivos mantener y generar puestos de trabajo, promocionando y fortaleciendo unidades productivas autogestionadas. Está dirigido a unidades productivas gestionadas por sus trabajadores que provienen de procesos de recuperación de empresas, o las generadas por iniciativa de trabajadores. El Programa brinda apoyo técnico y económico para el aumento de la capacidad productiva y la competitividad, y asistencia para la mejora de la capacidad de gestión y la higiene y seguridad del trabajo. Además, ofrece una ayuda económica mensual a cada uno de los socios trabajadores durante un período máximo de 12 meses, cuando la suma de ingresos no supere el monto establecido para el salario mínimo, vital y móvil. La cooperativa NuevaMente ingresó al programa en 2014. (Fuente: https://www.argentina.gob.ar/trabajo/autogestionado. Última consulta: 13/01/2019).

[97] En agosto de 2015, el salario mínimo, vital y móvil era de $5.588 mensuales (Resolución 4/2015 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil).

Mapa 7. Primeras zonas de implementación de *Morón recicla*



Fuente: Elaboración propia en base a Abuela Naturaleza (26/01/2010).

El modelo era el mismo que el utilizado por El Ceibo, la cooperativa más antigua y conocida de la CABA. La organización –que había surgido en 1989 como estrategia de un grupo de mujeres para afrontar problemas habitacionales y otros temas vinculados con procreación responsable- comenzó a desarrollar prácticas cooperativas a fines de los ´90. En 2002, con apoyo del gobierno porteño, puso en marcha el programa "El Ceibo recupera Palermo", a través del cual se realizaba promoción ambiental y brindaba un servicio de recolección diferenciada puerta a puerta de adhesión voluntaria ("El ceibo: una empresa social," 2010; Maldovan Bonelli, 2017: 202; Paiva, 2008: 71-72; Reynals y Benvenuto, 2002: 10-13). Para 2006, más de mil familias participaban de la iniciativa (Centro IDEB Morón, 2009a: 42). Esta metodología mostró ser efectiva no sólo por la cantidad y calidad de los materiales recolectados, sino además porque los vínculos e intercambios directos con los vecinos permitieron visibilizar y valorar el rol socio-ambiental de los recuperadores. Para Abuela Naturaleza, adoptar esta metodología era una forma de aumentar la solidez de la política que

estaba componiendo: los potenciales disidentes no tendrían que discutir solamente con ella, de igual a igual, sino que antes tendrían que debilitar a un contrincante más fuerte.

Imagen 3. Tríptico de difusión del programa *Morón recicla*

Fuente: Imagen descargada de: https://www.yumpu.com/user/moron.gov.ar. Última consulta: 03/02/2019

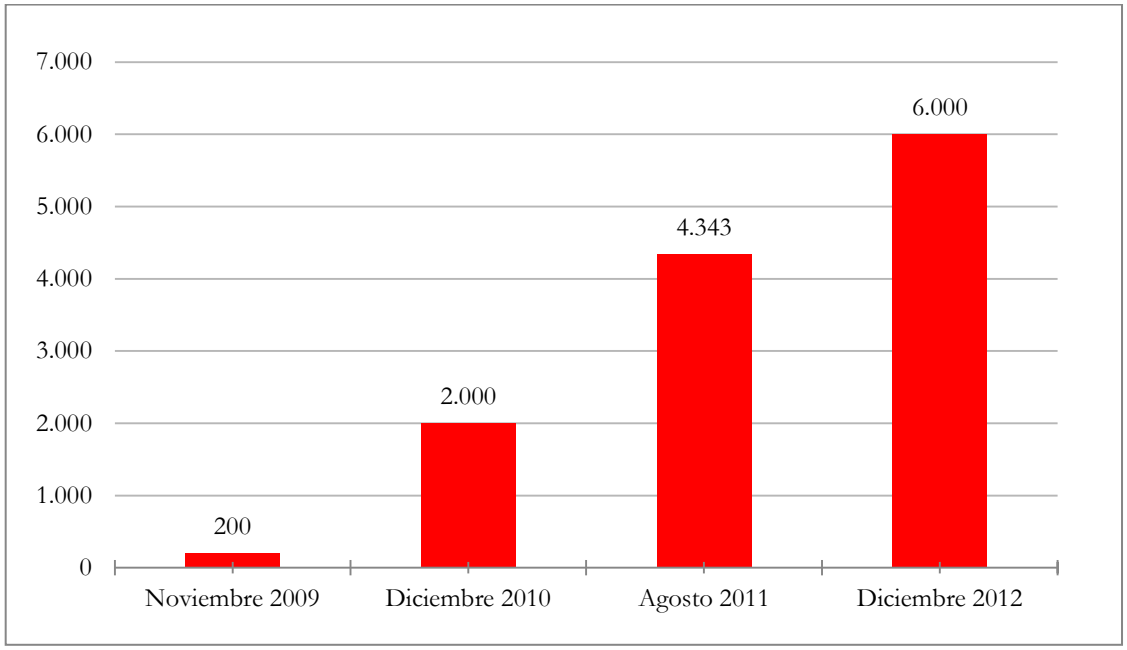
La promoción ambiental puerta a puerta y la recolección personalizada presentaban la ventaja adicional de guardar afinidad con el proyecto político del gobierno local. Desde la asunción del intendente Sabbatella, la comunicación institucional del municipio se había caracterizado por una apuesta fuerte al contacto directo con los vecinos (Cortese y Santa Cruz, 2008). El modelo propuesto por Abuela Naturaleza –además de traer al territorio a un actor de peso como El Ceibo- encastraba a la perfección con un gobierno que buscaba hacer de la honestidad, la participación y la proximidad sus principales clivajes discursivos. Y por ello, resultó una forma de traducción tan efectiva. Gracias al programa, el municipio podía sostener la credibilidad de los mecanismos participativos y, al mismo tiempo, actualizar la imagen de cercanía que tanto buscaba sostener.

La metodología también resultó efectiva para interesar a un número creciente de vecinos, sin alterar el ensamblado. A través de la exposición de la gravedad de la problemática socio-ambiental, de la regla de las tres "r" (reducir, reutilizar y reciclar), y de la importancia de la participación ciudadana, los promotores y los recuperadores convencieron a los vecinos de separar sus residuos (ver Imagen 3). Pero además, en cada visita tuvieron la oportunidad de despejar dudas, corregir hábitos de segregación y dar testimonio de los resultados obtenidos. Fueron la puerta de ingreso de los vecinos al circuito de recuperación; los mediadores que los conectaron con los camiones, las plantas de clasificación, las industrias recicladoras, etc.

Desde sus comienzos, *Morón recicla* tuvo un alto nivel de adhesión. El 75% de los 1.950 hogares visitados entre 2009 y 2010 aceptó participar de la iniciativa (Municipio de Morón, 2009b: 4). Progresivamente, el programa se fue extendiendo a otros sectores del distrito, siguiendo un patrón de "mancha de aceite" como lo llamaban los funcionarios involucrados en su implementación. Hacia diciembre de 2012, el municipio recogía los materiales reciclables de 6 mil viviendas (sin contar escuelas, organismos públicos y empresas), lo que representa un incremento en la cobertura del 2.900% respecto al mes de lanzamiento. Si bien no existen mediciones sistemáticas, los entrevistados calculan que recibían entre 50 y 60 tn/mes de materiales y la tasa de rechazo no superaba el 10%[98].

[98] Se llama rechazo a los residuos que son enviados a disposición final por no poder ser valorizados dado que corresponden a materiales impropios (ej. sustancias peligrosas), o han perdido sus atributos por diferentes motivos (ej. contaminación con desechos orgánicos). La tasa de rechazo se calcula como la proporción entre los residuos rechazados y el total de residuos ingresados a la planta de tratamiento.

Gráfico 3. Evolución de la cantidad domicilios adheridos a *Morón Recicla* (2009-2012)



Fuente: Elaboración propia en base a Pimentel (2011) y sitio *web* del municipio.

Vemos entonces que los actores involucrados se comportaron tal como Abuela Naturaleza había anticipado: los recuperadores se asociaron para trabajar en forma conjunta, los vecinos entregaron sus residuos, y los acopiadores e industrias recicladoras aceptaron comprar los materiales recuperados. La puesta en marcha del programa demostró que la iniciativa no era "el berretín de una persona", algo que "la comunidad no pedía", como sospechaban algunos funcionarios. Por el contrario, redujo el grado de incertidumbre sobre el comportamiento de dichas entidades, convirtiendo a Abuela Naturaleza (y por extensión, a la UE-GIRSU) en portavoces legítimos de todos ellos. De intereses subjetivos pasaron a representar intereses objetivos. *Morón recicla* fue la prueba de resistencia que cimentó los roles y jerarquías del ensamblado. Sin embargo, los sistemas de asociaciones son provisorios y siempre existe el riesgo latente de que alguna entidad pierda interés o cuestione el estado de cosas. Y ello fue lo que sucedió. A mediados del 2012, el intendente decidió extender el servicio a todo el distrito, un hecho que puso a prueba la relación de fuerzas hasta entonces construida, como veremos a continuación.

De *Morón recicla* a *Tu día verde*: ¿traducir es traicionar?

El 11 de marzo de 2013, el municipio puso en marcha el nuevo servicio de recolección diferenciada de cobertura universal, al que llamó *Tu día verde*. A partir de entonces, todos los habitantes del distrito contaron con un día a la semana para entregar los materiales reciclables (papeles, plásticos, vidrios y metales). Los residuos debían ser dispuestos limpios y secos, en bolsas comunes, en el frente del domicilio entre las 7.00 y 12.00 hs. Este programa no modificó el servicio tradicional de recolección, que siguió funcionando de domingo a viernes a partir de las 19 hs.

Imagen 4. Folleto publicitario del programa *Tu día verde*

Fuente: Imagen descargada del sitio *web* del municipio de Morón (http://www.moron.gov.ar:80/ambiente/tu_dia_verde.php). Última consulta: 19/01/2015).

Al igual que *Morón recicla*, el objetivo del programa era fomentar una conducta responsable en la producción de residuos domiciliarios para evitar el entierro de la fracción seca –la cual representaba cerca de 40 mil toneladas por año-; generar empleo e inclusión social de los

recuperadores urbanos y disminuir la utilización de los recursos naturales[99]. Para el municipio, *Tu día verde* no sólo inauguraba una nueva etapa de las políticas ambientales sino que era una oportunidad para posicionarse, una vez más, como modelo de gestión. Así lo expresaba el intendente Lucas Ghi el día del lanzamiento:

> Así como Morón se transformó en referente en materia de transparencia en la gestión pública, estamos ahora frente a la oportunidad de ser pioneros en la implementación de un nuevo paradigma con relación al tratamiento de los residuos reciclables[100].

Según explican las distintas personas entrevistadas, la decisión de aumentar la cobertura del servicio de recolección diferenciada –pasando de 6 mil a 120 mil frentes- se originó en la existencia de múltiples demandas de los vecinos para que el programa llegara a sus barrios. Frente a esta situación, el municipio tenía que optar entre seguir extendiéndolo de forma paulatina o, para usar la expresión de un entrevistado, "pegar un salto" y luego atender los problemas que surgieran. No todos estaban de acuerdo con cuál era el mejor camino. La UE-GIRSU defendía la adhesión progresiva de domicilios porque consideraba que no tenían la infraestructura necesaria para brindar el servicio en todo el territorio de manera satisfactoria. En contraposición, la Dirección de Políticas Ambientales creía que era momento de cambiar de escala porque *Morón recicla* ya había alcanzado su madurez y los engranajes del programa –en particular, la cooperativa- funcionaban correctamente. Además, *Tu día verde* era visto como la antesala para la nueva planta de tratamiento. Recordemos que el municipio y la ACUMAR habían firmado un convenio para la construcción y puesta en funcionamiento de un Ecopunto, que contendría un módulo para el tratamiento de áridos y podas, y otro para la clasificación de desechos domiciliarios. Cada uno procesaría hasta 100 tn/día, cifra que decuplicaba la capacidad del Centro de Acondicionamiento de Materiales Reciclables.

Luego de algunas deliberaciones, la controversia se resolvió a favor de la Dirección de Políticas Ambientales. Esta área logró convencer al intendente de que universalizar el programa de recolección diferenciada "de golpe" era la mejor estrategia para sostener el contrato de proximidad y el carácter innovador de las políticas locales. Desde la perspectiva

[99] Nuevo servicio de recolección de residuos reciclables (12/03/2013). *Periódico S!C.* Recuperado de: http://periodicosic.com.ar/2013/03/12/presentan-nuevo-servicio-de-recoleccion-de-residuos-reciclables/. Última consulta: 08/01/2019.

[100] Lucas Ghi presentó un servicio de recolección de residuos reciclables (05/03/2013). *La noticia web.* Recuperado de: https://www.lanoticiaweb.com.ar/58635/lucas-ghi-presento-un-servicio-de-recoleccion-de-residuos-reciclables/. Última consulta: 08/01/2019.

del intendente, aquello que antes ofrecía *Morón recicla* ahora lo obtenía con *Tu día verde* y, por ello, éste se convirtió en un punto de paso obligado de su proyecto político. La siguiente cita da cuenta del paciente trabajo de interesamiento que llevó adelante la Dirección de Políticas Ambientales:

> Sobre el plan de residuos hay un montón de información recopilada desde el 2008 y recién el año pasado [2012] lo leyó el intendente. Mientras tanto era información que yo la iba mechando en cuanto podía, pero la verdad es que no se va a sentar a leer, es mi trabajo, pero sí lo tiene que decidir él (risas). Entonces, todo resulta de cómo yo se lo voy presentando para que eso realmente sea viable (integrante de la Dirección de Políticas Ambientales, 2013).

Uno de los integrantes de la UE-GIRSU, vencido en la contienda, da cuenta del mismo proceso de persuasión que derivó en el reemplazo de *Morón recicla* por *Tu día verde*:

> Lamentablemente, no logramos que el municipio comprara bien la idea. El que la había comprado era el que se fue. Y Martín, que era primigenio, el primero que dijo voy a crear una dirección GIRSU, hay que reconocer que no lo podía seguir permanentemente y confió mucho en Larrache. Larrache mientras estuvo ahí, lo llevó bastante bien[101] (integrante de la UE-GIRSU, 2015).
>
> Cuando arrancaron con *Tu día verde*, todos [los lugares]. 4 o 5 camiones. Fracaso total. Era lógico porque no podés hacer 100 y pico... 120 mil frentes son. Se caía de maduro que eso no iba a ser. Tendrían que haber hecho como nosotros: agarrar una zona y extenderla. Cuando llegamos a agotar una, abrir otra. Tratar de que haya una lógica de continuidad, vincularlas para que no sea tedioso ir de un punto a otro sin nada. (...) Evidentemente, fue una decisión de la Dirección de Política Ambiental. En ese momento ponderó sobre el intendente actual, Lucas Ghi, y logró convencerlo a tal extremo que hoy Lucas sabe que están tapados porque no están cumpliendo (integrante de la UE-GIRSU, 2015).

Bajo el nuevo esquema, NuevaMente y Abuela Naturaleza vieron reducida su influencia. El primer hecho que llama la atención es que ninguna fue convocada a las mesas de trabajo; ni consultada sobre la posibilidad de expandir el programa. Referentes de ambas organizaciones relatan que se enteraron de *Tu día verde* algunos días antes del lanzamiento, de modo que no tuvieron margen para opinar sobre el nuevo esquema:

> Nosotros no decidimos [pasar a *Tu día verde*]. Ya te digo, lo decidió el municipio, un grupo de funcionarios, no hubo mucho diálogo con nosotros para ese cambio, hubo que aceptarlo (integrante de Abuela Naturaleza, 2015)
>
> Nosotros no sabíamos nada. Supimos hoy que iban a cambiar el sistema, porque dicen: "A partir de mañana ya no van a salir a recolectar ustedes". ¿Cómo? "A partir de mañana no, va a

[101] Daniel Larrache es referente del partido Nuevo Encuentro. Se desempeñó como Secretario de Planificación Estratégica del municipio de Morón hasta 2012, cuando acompañó a Martín Sabbatella a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA).

> salir *Tu día verde*". Hoy nos avisaron y mañana salieron, nadie sabía nada (integrante de cooperativa NuevaMente, 2015)

Esta exclusión del proceso de formulación indica una notable inversión de fuerzas: el dispositivo que había nacido a instancias de Abuela Naturaleza se transformaba sin su consentimiento y se ponía en marcha teniéndola únicamente como testigo. Esta situación nos recuerda la expresión italiana *traduttori, traditori* (traductor: traidor), con la cual se hace referencia a la imposibilidad de trasladar un texto de una lengua a otra sin perder parte de los elementos y matices originales. Es en este mismo sentido que podemos pensar a la traducción de intereses lograda por la Dirección de Políticas Ambientales como una traición hacia la UE-GIRSU y Abuela Naturaleza.

Tu día verde, la composición de un nuevo ensamblado

El nuevo programa debía responder una pregunta clave: ¿cómo recoger los residuos secos de más de 320 mil habitantes? Entre los actores, existía consenso en que no se podía atender a toda la población manteniendo el esquema personalizado de *Morón recicla*. Si bien era una modalidad efectiva por el nivel de adhesión que lograba, resultaba inviable para aplicar a mayor escala. Retirar los residuos de 120 mil domicilios tocando timbre por timbre insumía una cantidad de tiempo y dinero de la que no se disponía. La Dirección de Políticas Ambientales realizó un análisis de alternativas con el objetivo de encontrar una opción que permitiera recoger alrededor de 700 toneladas por semana, fuera económicamente factible y simple de comunicar a los ciudadanos. Los datos elaborados por el IDEB constituyeron el principal insumo para el diseño de esta nueva política. En palabras de un entrevistado:

> …en 2009 se hizo un estudio de todo Morón, todo lo que respecta a residuos. Cuánto genera cada cuadro de Morón, cada zona de Morón, cada barrio de Morón, qué genera, cuánto, cómo lo genera, cuántos recolectores informales había, en dónde hay acopiadores intermedios, un estudio que son cuatro tomos de varios libros cada tomo. Entonces también me puse en relación con eso y en base a eso planteamos varias situaciones desde acá, desde esta Dirección (integrante de la Dirección de Políticas Ambientales, 2015).

Luego de evaluar distintos escenarios (tales como, instalar puntos móviles, destinar un día de la recolección tradicional a los materiales reciclables, o contratar a una empresa privada para adicionar un servicio de recolección diferenciada) decidieron efectuar la recolección diferenciada con flota municipal, sin afectar la frecuencia ni los circuitos nocturnos del servicio de higiene urbano ya contratado. Para brindar este nuevo servicio, el municipio adquirió camiones compactadores[102] y contrató cerca de 20 empleados, entre choferes y corredores[103] (ver Imagen 5). La logística quedó a cargo de la Dirección de Higiene Urbana, perteneciente a la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, que se incorporó al programa asumiendo algunas de las funciones que antes desempeñaban la cooperativa NuevaMente y la UE-GIRSU[104].

Se asignó un día de recolección diferenciada a cada una de las cinco localidades del distrito: lunes, Villa Sarmiento; martes, Haedo; miércoles, El Palomar; jueves, Morón; y viernes, Castelar. Si bien la metodología de "día verde" no era óptima desde el punto de vista logístico, era fácil de comunicar porque los habitantes reconocían los límites de las localidades sin problema. Esto muestra un aspecto clave en las consideraciones planteadas en esta tesis: la elección del sistema de captación y traslado de residuos constituye un aspecto sensible de la gestión no sólo por el impacto presupuestario, sino también porque suele ser determinante en los resultados de las acciones. Las políticas sólo son exitosas si logran que los destinatarios las utilicen, por ello los esfuerzos puestos en su reclutamiento no deben ser minimizados. Esta dimensión de la política –que es bien conocida por los decisores, tal como indica el hecho de que el municipio haya priorizado los criterios comunicacionales por sobre los económicos para el diseño de la logística- ha tendido a ser relegada en los análisis sociológicos.

[102] Los camiones compactadores son vehículos equipados para reducir el volumen de los deshechos, facilitando el transporte y la manipulación de los mismos; y disminuyendo los gastos en logística.

[103] Coloquialmente, se denomina "corredor" al personal que levanta las los residuos de la vía pública y los arroja dentro del camión recolector mientras éste continúa la marcha.

[104] El centro de la localidad de Morón fue en el único sector en el que la cooperativa siguió realizando la recolección porque, según razonaron los funcionarios, disponer los residuos en la acera hubiera afectado la circulación peatonal dada la gran cantidad de edificios y comercios.

Imagen 5. Camión recolector del programa *Tu día verde*

Fuente: Imagen descargada de: Científicos revelaron cómo mejoraron "Tu día verde", programa eliminado por Tagliaferro (04/07/2017). *El cactus*. Recuperado de: https://elcactus.com.ar/2017/07/cientificos-revelaron-como-mejoraron-tu-dia-verde-programa-eliminado-por-tagliaferro/. Última consulta: 03/02/2019.

La segunda pregunta clave que *Tu día verde* debía responder era dónde tratar los residuos secos de más de 320 mil habitantes, teniendo en cuenta que el Ecopunto financiado por la ACUMAR aún no estaba construido y que el Centro de Acondicionamiento de Materiales Reciclables procesaba solamente 10 tn/día. Los entrevistados estimaban que –como mínimo- se debía cuadriplicar la cantidad de socios de la cooperativa para clasificar los desechos inorgánicos de todo el distrito. Para evitar el entierro de esta fracción, el municipio hizo un convenio con la CEAMSE para que las plantas sociales ubicadas en el Complejo Ambiental Norte III[105] recibieran sin costo los residuos que no fueran clasificados localmente. Según información provista por la Dirección de Políticas Ambientales, entre mayo de 2013 y junio de 2015, se enviaron 1.935 toneladas, lo que representa un promedio de 74 tn/mes. Incluso,

[105] Recordemos que, dentro de Norte III, funcionan nueve plantas de clasificación gestionadas por cooperativas de recuperadores a las que habitualmente se las denomina "plantas sociales".

algunos meses, casi todos los residuos del distrito fueron tratados allí porque la mudanza del Centro de Acondicionamiento de Materiales Reciclables redujo la capacidad de operación[106].

El nuevo ensamblado parecía entonces estar resuelto: los vecinos entregarían una vez por semana sus residuos, los cuales serían trasladados al Centro de Acondicionamiento de Materiales Reciclables o, en su defecto, a las plantas sociales de la CEAMSE en la nueva flota de camiones manejada por empleados municipales. Como resultado, el municipio se convertiría en un ejemplo de gestión integral, adicionando así un nuevo hito en su larga historia de prácticas innovadoras. Pero para que todo eso ocurriera era necesario que los elementos se mantuvieran alineados. Recordemos que el dilema de los constructores de hechos es agregar elementos manteniéndolos a raya (Latour, 1992). En esta doble tarea, de enrolar y controlar, *Tu día verde* se mostró menos efectivo que su antecesor.

En primer lugar, el nuevo programa tuvo menores niveles de participación. En agosto de 2013, el municipio realizó una encuesta para evaluar el servicio de recolección diferenciada en el marco del Barómetro de Gestión Municipal[107]. Se relevó la opinión de 471 residentes en viviendas particulares mayores de 18 años, seleccionadas en base a una muestra probabilística polietápica (Campano, 2013). Los resultados indican que, si bien el 96% creía importante contar con un servicio de recolección de reciclables, sólo el 48% conocía el día asignado a su localidad y el 27% el horario en que se debían disponer los desechos. Asimismo, el 51% de los encuestados indicó que utilizaba el servicio, una cifra nada despreciable pero significativamente menor que el 75% de adhesión de *Morón recicla.* Las personas entrevistadas durante el trabajo de campo también hicieron referencia a esta disminución, tal como queda ejemplificado en la siguiente cita:

> La gente empezó a entender que era bueno reciclar y la fidelidad del vecino era notoria. El vecino no tiraba nada y lo guardaba separadito. Nos daba una bolsa separada con papel, cartón, plástico, vidrio, botellas de gaseosa. La fidelidad era terrible, a tal extremo que empezó *Tu día verde* y algunos dijeron "¿por qué no volvemos a lo de antes? Yo sabía que venían tal día" (integrante de la UE-GIRSU, 2015)

[106] A principios de 2015, el Centro de Acondicionamiento de Materiales Reciclables fue trasladado a Charcas 2348, al mismo predio donde estaba el corralón municipal. Si bien este espacio tenía menor superficie, su estructura edilicia presentaba mejores condiciones y el municipio no debía pagar alquiler, lo cual significaba un ahorro de $60 mil por mes aproximadamente. Los entrevistados relatan que la puesta en marcha de esta nueva planta fue dificultosa porque hubo contratiempos con el suministro eléctrico y la instalación de la cinta de clasificación, motivos por los cuales la cooperativa vio muy limitadas sus operaciones.

[107] El Barómetro de Gestión Municipal consiste en un estudio cuantitativo de opinión pública trimestral orientado a la detección de los intereses de la comunidad, y la percepción y evaluación de las políticas públicas (Cortese y Santa Cruz, 2008: 5). El municipio lo comenzó a implementar en el año 2001.

En segundo lugar, *Tu día verde* tuvo dificultades para coordinar la logística. Según resultados de la misma encuesta, el 24% de los usuarios tenía una mala opinión del servicio por incumplimientos en el cronograma o en los circuitos de recolección. En igual sentido, datos brindados por la Oficina de Acceso a la Información Pública muestran que en 2014 se registraron 2.305 reclamos por falta de recolección de *Tu día verde*, un promedio de casi 200 quejas por mes. Todos los agentes municipales entrevistados reconocen que el mayor déficit del programa era la logística y que fue difícil lograr que los camiones pasaran por todos los frentes y recogieran las bolsas de materiales reciclables dado que no siempre eran fáciles de reconocer debido a la ausencia de un color, empaque o ubicación distintivos. Para resolver estos problemas, entre otras cosas, el municipio contactó a la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires para optimizar las rutas de recolección a través de técnicas de programación matemática (Braier *et al.*, 2017). Por otra parte, integrantes de la Dirección de Políticas Ambientales se "subieron a los camiones" para conocer los motivos de los reclamos, lo que les permitió tomar real dimensión de la importancia que tenían los aspectos no-humanos del programa. La cita que reproducimos a continuación muestra claramente que nada recuerda tanto la existencia de los artefactos como los momentos de crisis. Cuando éstos se averían, dejan de ser intermediarios silenciosos para convertirse en mediadores ruidosos, cuyos propios ensamblados es preciso estabilizar para proseguir con nuestro camino (Latour, 1998a):

> Salimos un día, el camión pasó entre dos autos y le rompió el espejito a uno. Ahí estuvimos parados una hora y media por el tema de los papeles, el seguro. No llegás a completar el cuadro. Eso fue un día. Otro día el camión se nos rompió en el medio de la recolección. No llegás a completar el otro cuadro. Después, nos pasaba en una zona de El Palomar, en la parte de un colegio que se llama *Ward*, que son todas calles cortadas, cortitas y contramano. El chofer venía, quería doblar y no pasaba porque era el horario de salida de la escuela. Como yo estaba arriba del camión viendo lo que hacía, hizo las mil y una cosas para hacerlo; si no, se hubiese ido" (integrante de la Dirección de Políticas Ambientales, 2018).

En tercer lugar, el cambio en la forma de recolección impactó notablemente en la calidad de los desechos colectados. Según estimaciones de los entrevistados, la tasa de rechazo se triplicó, pasando del 10% al 30% del total ingresado al Centro de Acondicionamiento de Materiales Reciclables. Los entrevistados explican que este incremento fue causado por la incorporación de camiones compactadores y personal municipal. Durante *Morón recicla*, los socios de la cooperativa tenían fuertes incentivos para recoger sólo materiales limpios y con

valor de mercado pero eso cambió cuando la recolección diferenciada pasó a manos del municipio y los ingresos dejaron de estar directamente vinculados a la venta de los materiales. El personal municipal cobraba un sueldo fijo, sin importar qué recogieran. Además, desde la óptica sanitaria, el objetivo es dejar las calles limpias. Por ello, el personal municipal (que dependía de la Dirección de Higiene Urbana) levantaba todas las bolsas de las aceras, sin diferenciar entre húmedos y secos. Para empeorar la situación, ambas fracciones se fusionaban luego dentro de los camiones compactadores. Así lo ilustran las siguientes citas:

> Una cosa que nosotros hacemos la recolección. Y nosotros te vamos a traer lo que nosotros juntamos, lo que se recicla y lo que sirve. En cambio el municipio no, porque el municipio a los chicos no les dio instrucción. Les dijo: "pongan acá y levanten todo lo que es reciclable." Y los chicos piensan que todo lo que está en la calle es reciclable. Te traen mugre, te traen perros muertos, te traen de todo ¿viste? Los chicos no saben (integrante de cooperativa NuevaMente, 2015).

> ...el personal que recolecta es municipal con un camión municipal, entonces, ¿qué pasa?, Esa, digamos, pequeña ventaja que tiene por ser un empleado -que no depende de lo que se venda, no depende de los tiempos, no depende de que se enferme, tiene un sueldo y todo lo demás- tiene una contra, como digo yo, en la que no hay ambición de recolección. (...) Cuando los chicos nuestros salían a recolectar, lo que ellos justaban eran billetes. Éstos recolectan basura. Para su concepción, para su trabajo, es basura. Y así también, a veces, traen cualquier cosa. Juntan la verdura o hemos tenido animales muertos, en su afán inclusive de cumplir con la limpieza (integrante de la UE-GIRSU, 2015).

> ¿Sabes cuál es el tema? Que acá, para mí, los camiones tienen que ser camiones volcadores abiertos, porque los cola de pato no sirven porque vos le metás mugre, le metés todo y aplasta, no ves lo que viene. En cambio, en el camión abierto vos ves lo que viene y vos sabés si podés descargar todo o no. En cambio, en el cola de pato no porque el cola pato te lo tira todo y cuando te querés acordar, tenés la montaña de mugre (integrante de cooperativa NuevaMente, 2015).

Para afrontar el deterioro en las condiciones de operación, Abuela Naturaleza y NuevaMente fortalecieron la recepción de materiales a través de una red de puntos limpios. Colocaron contenedores (de aproximadamente 3 metros de ancho por 2 metros de alto) en sectores transitados del municipio, en días y horarios específicos, para que los vecinos acercaran sus residuos[108]. En cada punto, había socios de la cooperativa desarrollando tareas de divulgación y sensibilización ambiental. La adopción de esta medida refuerza la idea de que las adaptaciones socio-técnicas son indispensables para mantener el interés de los usuarios y así,

[108] Inicialmente, se instalaron en el supermercado Denisi de 9 a 13 hs. el primer y tercer sábado de cada mes; en la Casa Cultural "El Transformador" de 12 a 18 hs. el segundo sábado; en la Biblioteca Popular "José Hernández" de 10 a 12 hs. el cuarto sábado; y en la Reserva Natural Urbana todos los días de 10 a 17 hs. Con el paso del tiempo, se adicionaron nuevos sitios de modo que en 2015, la red estaba compuesta por más de 20 puntos limpios.

lograr el éxito del programa en cuestión (Akrich *et al.*, 2002b). Es en este sentido que el sistema de captación y traslado constituye un aspecto esencial de las políticas de residuos.

Tabla 6. Resumen comparativo de los programas *Morón recicla* y *Tu día verde*

	Morón recicla	***Tu día verde***
Duración	Noviembre 2009 – Marzo 2013	Marzo 2013 – Diciembre 2015
Cobertura	Focalizada 6.000 frentes (2012)	Universal 120.000 frentes
Nivel de adhesión	75%	51%
Recolección diferenciada	Personalizada, a cargo de la cooperativa NuevaMente	Puerta a puerta, a cargo de la Dirección de Higiene Urbana.
Tn recolectadas (aprox.)	50 tn/mes	130 tn/mes
Clasificación de residuos	Centro de Acondicionamiento de Materiales Reciclables	Centro de Acondicionamiento de Materiales Reciclables y Plantas sociales de la CEAMSE
Tasa de rechazo (aprox.)	10%	30%

Fuente: Elaboración propia

Recapitulación

Al inicio del presente capítulo, nos propusimos "seguir a los actores" en su camino para poner en marcha y sostener el programa de separación en origen y recolección diferenciada *Tu día verde*. En particular, buscamos describir la cadena de asociaciones y desplazamientos que estuvieron detrás de la construcción de este particular ensamblado de política. A partir de este relato, fue posible ilustrar algunos de los conceptos de la TAR que consideramos más valiosos para el estudio de las acciones públicas.

En primer lugar, la noción de traducción, esto es, la capacidad de hacer converger cursos de acción aparentemente disímiles. Nuestra historia nos brinda varios ejemplos, entre los cuales el más significativo probablemente sea el rodeo de Abuela Naturaleza por los mecanismos participativos. Pero también, el reclutamiento de los recuperadores en calle para formar parte de la cooperativa NuevaMente y de los vecinos para entregar sus residuos limpios y secos. También vimos a los actores fallar en esta empresa de persuasión: cuántos cálculos y diseños de las plantas de tratamiento quedaron confinados al mundo de las ideas porque el IDEB no logró interesar al municipio con su plan de gestión integral. La traducción se nos presentó además como traición cuando la Dirección de Políticas Ambientales convenció al intendente –máximo aliado de cualquier política local- de reemplazar *Morón recicla* por un servicio universal de recolección diferenciada, excluyendo de esta decisión a los actores que habían estado en el origen del programa.

Con la puesta en marcha de *Tu día verde* se produjeron varias transformaciones en el ensamblado de política. Entre éstas, la cobertura fue la más evidente: de un programa que abarcaba a 6 mil viviendas se pasó a un servicio de recolección diferenciada que alcanzaba a los 120 mil frentes del distrito. También observamos el desplazamiento de los miembros de la cooperativa NuevaMente de las tareas de recolección y la designación de los empleados de la Dirección de Higiene Urbana en su lugar. Junto a aquellos, los camiones de caja abierta fueron reemplazados por una flota nueva de vehículos compactadores. La última transformación consistió en el desvió de los materiales reciclables que no podían ser clasificados localmente a las plantas sociales de la CEAMSE. Cada uno de estos cambios conllevó la incorporación de nuevos elementos en el ensamblado, cuyo comportamiento fue necesario controlar. En esta tarea, vimos que *Tu día verde* tuvo menos éxito que su antecesor, como lo indica el incremento de las quejas sobre el servicio.

Lo que más nos interesa destacar es que estos desplazamientos dejaron al descubierto la naturaleza híbrida de las políticas de residuos. Siguiendo a la TAR, definimos a las acciones públicas como colectivos de elementos heterogéneos, incluyendo a aquellos que se presentan en formas no-humanas. Al respecto, mostramos que la incorporación de un tipo de camión recolector diferente (compactador) fue central en el desempeño el nuevo programa. En los análisis de políticas, esta dimensión no debería quedar relegada a meros detalles técnico, relevantes sólo para los ingenieros y no para quienes se dedican a las ciencias sociales. Si la "tecnología es la sociedad hecha para que dure" (Latour, 1998b), tenemos que prestar

atención al sistema de alianzas socio-técnico; trazar los sociogramas y los tecnogramas de los ensamblados para dar cuenta de la (des)estabilización de nuestros intercambios cotidianos.

Antes de concluir, resta preguntamos si es posible seguir diciendo que *Morón recicla* fue una prueba piloto de *Tu día verde.* ¿No supone ello afirmar que la única diferencia entre uno y otro fue la escala de implementación? El corolario de definir a las políticas como una composición contingente de elementos humanos y no-humanos es que si esos elementos varían, la composición necesariamente lo hace. Si lo que antes se nos presentaba como unidad ahora se nos aparece desdoblado, cabe preguntarnos dónde radica la identidad de las acciones públicas. Tal vez, debamos dejar de pensar en *Tu día verde* como la versión ampliada de *Morón recicla* –abandonando con ello la hipótesis de la estabilidad- y debamos ¿conformarnos? con reconstruir los cambios experimentados en la cadena que conectaba al municipio, Abuela Naturaleza, NuevaMente, las plantas de clasificación, los vehículos de recolección, los usuarios y los residuos. ¿O será, tal vez, que la identidad radica justamente en los sucesivos trabajos de traducción que unieron nuevos elementos y reemplazaron otros?

Capítulo 5. La gestión de residuos en el municipio de Almirante Brown: los basurales a cielo abierto como problema de política pública

Introducción

El presente capítulo, el primero dedicado a nuestro segundo caso de estudio, tiene por objetivo describir la construcción del problema de la gestión de los residuos en el municipio de Almirante Brown entre los años 2007 y 2015. El municipio se ubica en el segundo cordón sur de la RMBA, en una zona de transición entre el área urbana y la rural. Allí, la gestión territorial es una tarea desafiante debido a la heterogeneidad de usos del suelo, estado de los recursos naturales y acceso al equipamiento urbano. La tarea resulta aún más compleja dado los altos niveles de desigualdad social, cuya expresión más evidente es la proximidad entre barrios populares y sectores de alto poder adquisitivo. Sumado a ello, la extensa red de calles sin pavimentar y la existencia de amplias superficies vacantes convierten al distrito en tierra fértil para la formación de basurales a cielo abierto.

En las siguientes páginas, reconstruiremos la agenda institucional de residuos para identificar las prioridades y los problemas de política a nivel local. Dentro de este conjunto de programas y servicios orientados a la recolección, el tratamiento y la disposición de residuos, veremos que los vertederos informales ocuparon un lugar privilegiado. Así, a través del análisis pormenorizado de los basurales como objeto de intervención, esperamos demostrar que las acciones públicas son resultado y expresión de la manera en que se construyen simbólica y políticamente los problemas ambientales. Adicionalmente, este análisis nos brindará la oportunidad de poner a prueba las conclusiones extraídas previamente (ver capítulo 3). Es en este sentido que trataremos de rastrear, por un lado, las conexiones que hubo entre la agenda institucional de residuos y el proyecto político del municipio; y por el otro, entre dicha agenda y los problemas de gestión planteados a nivel metropolitano para detectar en qué medida hubo efectos de retroalimentación entre ambas escalas.

El capítulo se desarrolla en cuatro momentos. En primer lugar, se describen las principales características demográficas, económicas y urbano-ambientales de Almirante Brown con el

propósito de identificar los desafíos que conllevan la producción y gestión de esta ciudad. En segundo lugar, se reconstruye la trayectoria política del municipio entre 2007 y 2015, haciendo hincapié en el estilo de conducción y los temas priorizados por Darío Giustozzi (2007-2013) y Daniel Bolettieri (2013-2015). En tercer lugar, se hace un examen pormenorizado de la agenda institucional de residuos durante aquellos años. Veremos que –como resultado de la sentencia del Riachuelo- el municipio jerarquizó la cuestión ambiental, creando nuevas áreas responsables del control y prevención de la contaminación ambiental. En este punto, prestaremos especial atención a los procesos de articulación intramunicipal para detectar la presencia de alianzas o tensiones entre los actores implicados. En el cuarto y último apartado, nos abocamos al análisis de las acciones implementadas para erradicar los basurales del distrito, haciendo uso de las herramientas y conceptos que nos brinda el enfoque constructivista de políticas públicas. A través del estudio de dos mecanismos (a saber, la inscripción estadística y la imputación de responsabilidades) esperamos iluminar los procesos de construcción de la cuestión ambiental a nivel local.

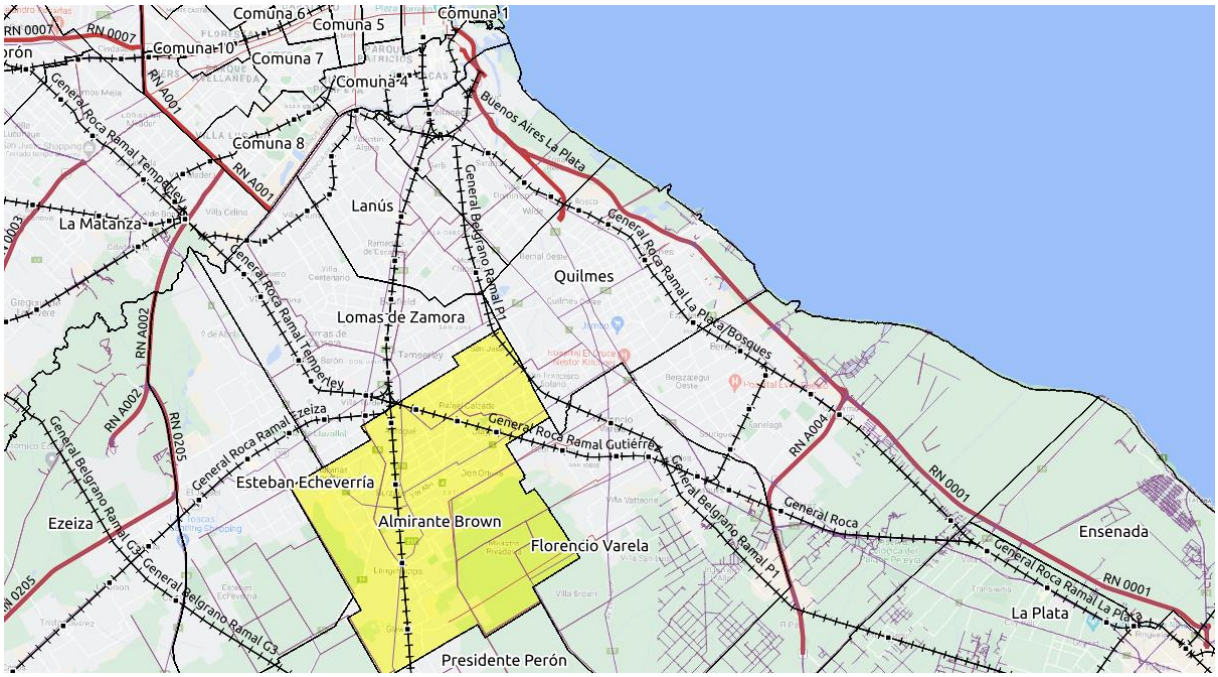
El territorio de la política

El municipio de Almirante Brown pertenece a la segunda corona de urbanización de la RMBA[109]. Ubicado al sur de la metrópolis, a aproximadamente 25 km del centro porteño, limita con los partidos de Lomas de Zamora, Quilmes, Florencio Varela, Presidente Perón y Esteban Echeverría. Se conecta con la CABA a través de la línea del ferrocarril General Roca[110]. El distrito tiene una extensión de 129,3 km², dividida en 12 localidades: Adrogué (cabecera municipal), Burzaco, Glew, Claypole, Don Orione, Rafael Calzada, Longchamps, José Mármol, Ministro Rivadavia, Malvinas Argentinas, San José y San Francisco Solano.

[109] El segundo cordón está integrado por los partidos de Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, La Matanza (oeste), Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Presidente Perón, San Fernando, San Miguel y Tigre.

[110] Dentro de municipio, la línea Roca cuenta con 4 estaciones en el ramal Constitución/Alejandro Korn (Adrogué, Burzaco, Longchamps y Glew) y con 3 estaciones en el ramal Constitución/Gutiérrez (José Mármol, Rafael Calzada y Claypole).

Mapa 8. Municipio de Almirante Brown



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Geográfico Nacional

En 2010, Almirante Brown tenía una población de 552.902 habitantes, ocupando el sexto lugar de la RMBA[111]. La densidad demográfica era de 4.275 hab/km^2 (Censo 2010). Entre 1960 y 2010, la población del distrito creció un 303,8%; y entre 2001 y 2010, lo hizo en un 7,2%. Cabe mencionar que ambas cifras son significativamente inferiores a las registradas en la segunda corona para iguales períodos (504,9% y 22,5% respectivamente).

El territorio municipal es divisor de cuencas y naciente de los cuatro arroyos que lo atraviesan (Del Rey, San Francisco, Las Piedras y Las Perdices). El arroyo Del Rey nace en la localidad de Longchamps y desemboca en el río Matanza-Riachuelo. Esta cuenca hidrográfica abarca alrededor del 30% de la superficie del distrito. El resto de los arroyos forman parte de la cuenca de la Zona Sur, compuesta por un conjunto de cursos de agua que vierten directamente en el Río de la Plata[112]. El arroyo Santo Domingo nace como Las Piedras en las proximidades de la localidad de Glew y recibe como único afluente de importancia al arroyo San Francisco, por fuera del territorio de Almirante Brown. Mientras que el arroyo Sarandí nace con el

[111] Los distritos metropolitanos con mayor población son: CABA (2.890.151), La Matanza (1.775.816), La Plata (654.324), Lomas de Zamora (616.279) y Quilmes (582.943) (Censo 2010).

[112] Los arroyos más importantes que componen la cuenca de la Zona Sur son: Sarandí, Santo Domingo, Cuencas de Quilmes y Arroyo Jiménez, emisario de Berazategui y Río Santiago.

nombre de Las Perdices –actualmente, entubado- en las proximidades de la localidad de Longchamps (Garay *et al.*, 2010: 8)

A escala de la aglomeración, Almirante Brown constituye un territorio de borde, sometido a procesos de cambio de uso y de valorización económica del suelo por la tendencia de la ciudad a crecer incorporando territorios rurales. Se distinguen así tres sectores: el área urbana, el borde periurbano y el área rural (ver Mapa 9).

El área urbana abarca cerca del 65% de la superficie municipal y es el lugar donde reside la mayor parte de la población. Los sectores más consolidados –entendidos como aquellos que disponen de redes de agua corriente y cloacas- se ubican en Adrogué, José Mármol y Burzaco. Allí también se registran los valores más altos en los indicadores de calidad de vida y nivel socio-económico de la población. A excepción de los conjuntos habitacionales[113], el resto del área urbana aún no está consolidada aunque exhibe un alto grado de parcelas construidas (Garay *et al.*, 2010: 62). Como pieza urbana, destaca el Sector Industrial Planificado (SIPAB), un predio de 550 hectáreas en Burzaco atravesado por el arroyo Del Rey[114]. El parque alberga a más de 8.000 trabajadores y 250 empresas[115], entre las que predominan los sectores metalúrgico, alimentos, construcción y servicios (Garay *et al.*, 2010: 29). En el área industrial, también está la única estación de transferencia que la CEAMSE tiene en el territorio bonaerense. Almirante Brown, Berazategui, Florencio Varela, Presidente Perón y Quilmes depositan allí sus desechos, antes de ser enterrados en el Complejo Ambiental Norte III, a 50 km. de distancia.

El borde periurbano o zona de transición entre el campo y la ciudad consiste en una franja de ancho variable en las localidades de Ministro Rivadavia, Longchamps y Glew. Debido a la expansión no planificada de Buenos Aires, este área perdió los atributos del mundo rural (como paisajes naturales y disponibilidad de suelos), pero sin incorporar la infraestructura y los servicios propios de las ciudades (Crojethovich y Barsky, 2012: 201). En términos generales, los autores lo describen como un paisaje heterogéneo, compuesto por:

[113] El municipio cuenta con 36 conjuntos habitacionales de baja y media densidad gestionados, en su mayoría, por sindicatos o cooperativas, los cuales poseen servicios desvinculados de agua potable y alcantarillado (Garay *et al.*, 2010: 71)

[114] El Sector Industrial Planificado de Almirante Brown (SIPAB) fue creado por el Decreto Provincial N° 4.705/1993. Está gestionado por una comisión mixta, conformada por agentes industriales y funcionarios municipales.

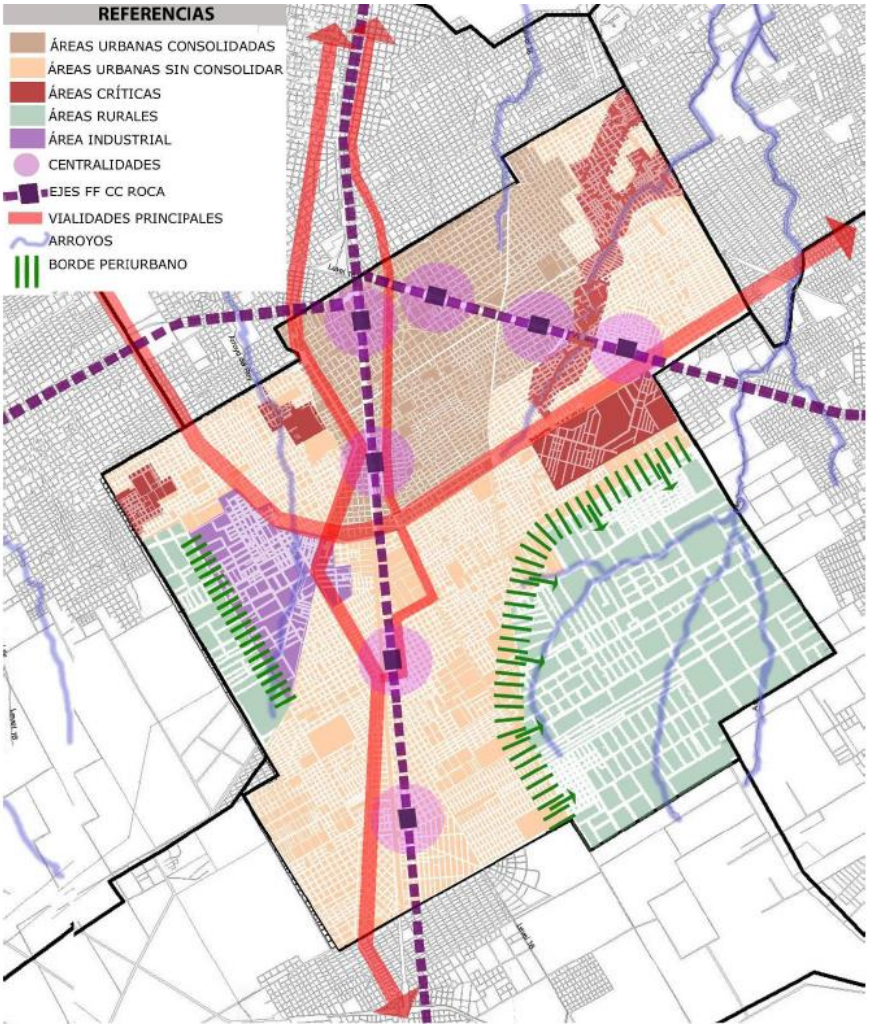
[115] Datos extraídos de: http://comisionmixta.eurofull.com/shop/detallenot.asp?notid=98. Última consulta: 23/03/2018.

> "i) áreas elegidas como lugar de residencia de sectores sociales con un nivel socioeconómico relativamente alto, y cuya configuración responde al modelo de la ciudad-jardín; ii) áreas cuya ocupación del suelo no reconoce pautas de planificación, y constituyen zonas marginales en un espacio de gran heterogeneidad y crecimiento acelerado donde pueden registrarse (...) problemáticas sociales y ambientales agudas, un mercado del suelo poco transparente, proximidades conflictivas; iii) áreas productivas que son destinadas a actividades agrarias intensivas en unidades productivas generalmente pequeñas; iv) áreas que conservan sus recursos naturales vinculados fundamentalmente con actividades turísticas y; v) áreas deterioradas debido a actividades extractivas (minería), industriales o de disposición de residuos." (Zulaica y Tomadoni, 2014: 3265-3266).

Como se desprende de la cita anterior, el borde periurbano se caracteriza por una gran diversidad de usos de suelo, en donde se entrecruzan dinámicas urbanas y rurales no siempre de forma armónica. Esta multiplicidad de actividades, sumado a la constante presión urbana, lo convierten en uno de los espacios naturales más sometidos a presiones antrópicas a nivel planetario (Barsky, 2005; Mosca, 2019). Sin embargo, constituye un área fundamental dados los servicios ecológicos que presta, tales como absorción de aguas de lluvias, "pulmones verdes", recepción de residuos, provisión de energía y suministro de alimentos (Barsky, 2005). A los propósitos de esta tesis, interesa destacar que la disponibilidad de terrenos libres y los déficits en el servicio de recolección convierten al periurbano de Almirante Brown en una zona sumamente atractiva para el arrojo de desechos, afectando negativamente la calidad del ambiente.

El área rural ocupa más de 3.000 hectáreas. Se ubica principalmente en la localidad de Ministro Rivadavia y, en menor medida, en la localidad de Burzaco, en el límite del partido con Esteban Echeverría. Allí, existen parcelas sin cultivar; quintas; pequeños viveros y granjas; algunas tosqueras y ladrilleras; espacios de uso recreativo y un aeródromo (Garay *et al.*, 2010: 61, 74).

Mapa 9. Cursos de agua, usos del suelo, centralidades y ejes viales de Almirante Brown



Fuente: Garay *et al.* (2010, p. 73)

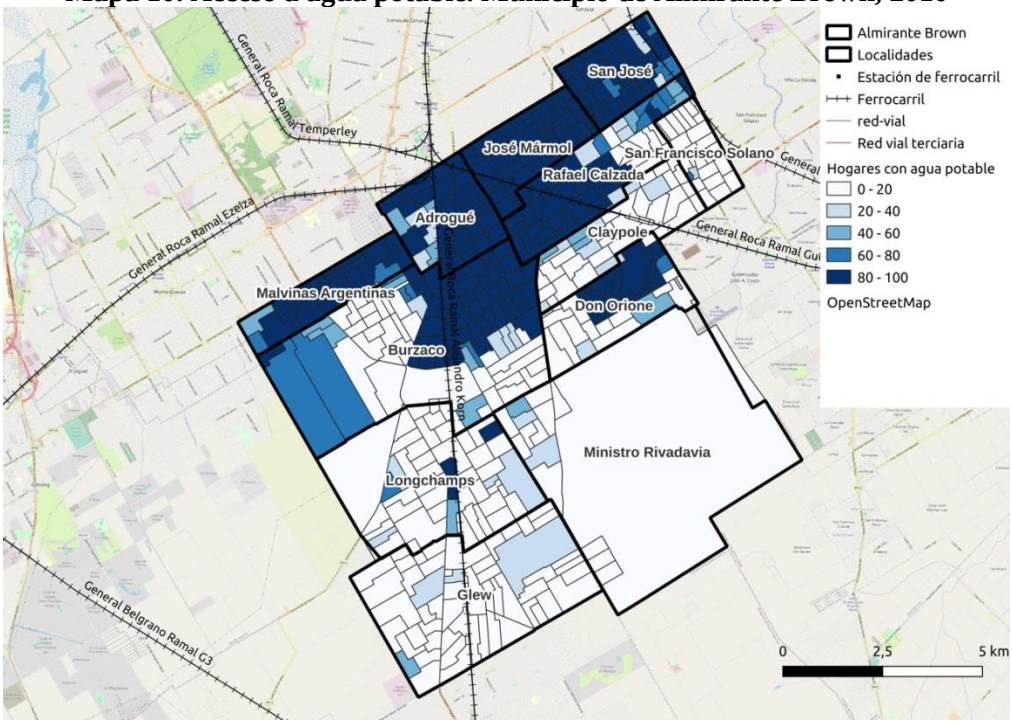
La estructura económica de Almirante Brown está fuertemente orientada hacia los servicios: en 2003, este sector representaba el 70% del producto bruto geográfico municipal[116]. Según el Censo Nacional Económico 2004/2005, el comercio y la enseñanza eran los principales demandantes de mano de obra: en conjunto empleaban prácticamente a la mitad de los trabajadores (27,5% y 20,6% respectivamente). La industria manufacturera también tenía un peso considerable dentro de la estructura ocupacional (13,7%). En cambio, las actividades primarias apenas alcanzaban el 0,3%, lo cual se corresponde con el retroceso de los trabajos agrícolas observado en el área rural.

[116] Según datos de la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires.

El municipio exhibe grandes deficiencias en la disponibilidad de servicios básicos. Los problemas más agudos se registran en la infraestructura vial. En 2010, la red de calles tenía una extensión de 1.589,85 km, de los cuales sólo unos 800 km. se encontraban pavimentados o en obra (Garay *et al.*, 2010: 48). Si consideramos la cobertura poblacional, según el Censo 2010, el 20,2% de los habitantes residía en segmentos sin pavimento[117] y el 55% sin boca de tormenta o alcantarilla[118]. Esta última cifra indica una baja calidad de la infraestructura urbana. Como veremos más adelante, las deficiencias en la cobertura y el estado de la red vial están estrechamente asociados a la formación de basurales a cielo abierto.

La infraestructura sanitaria también presenta una situación deficitaria. En 2010, sólo el 46% de la población tenía acceso a agua corriente y el 16% a la red cloacal. Con estas cifras, el distrito presentaba el peor desempeño de la región sur del área de concesión de la empresa prestataria (AySA), cuyo promedio de cobertura era del 76% y 38% respectivamente (Tobías, 2017: 164).

Mapa 10. Acceso a agua potable. Municipio de Almirante Brown, 2010

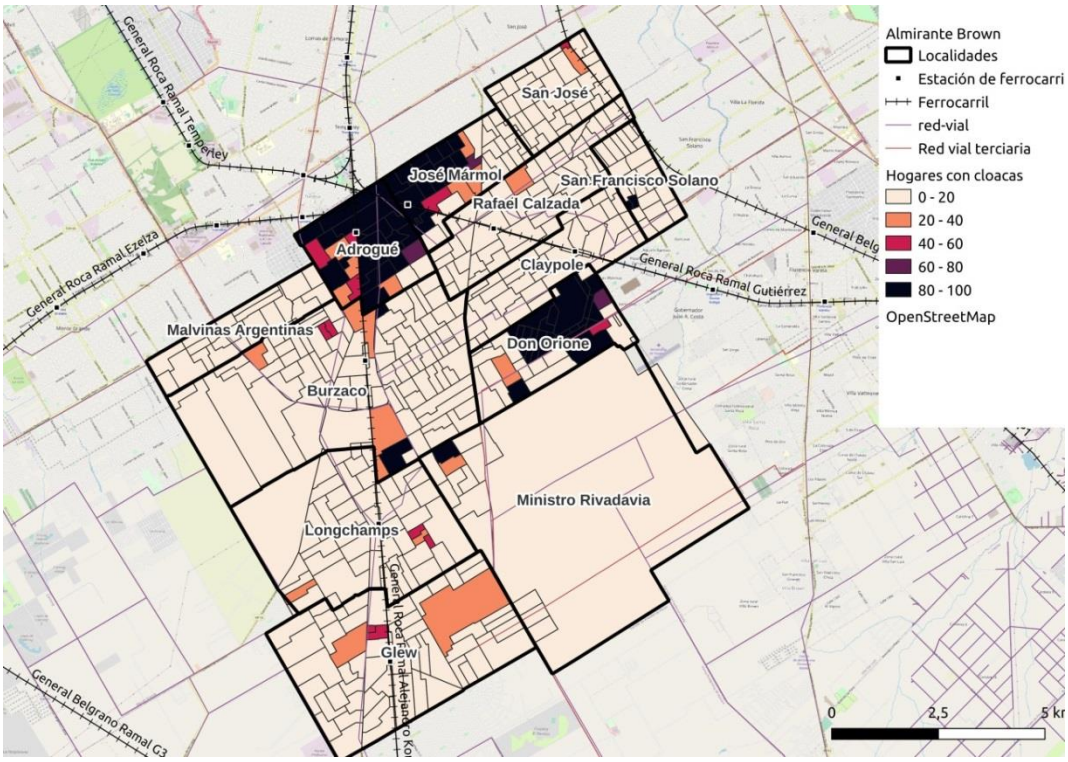


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2010 y del Instituto Geográfico Nacional.

[117] Se considera población con pavimento a aquellas personas que residen en segmentos de al menos una cuadra pavimentada. El segmento de hogares es una unidad de relevamiento censal, que representa el área que se le asignó como carga de trabajo a cada censista el día del operativo (Censo 2010).

[118] Se considera población con boca de tormenta o alcantarilla a aquellas personas que residen en segmentos de al menos una boca de tormenta o alcantarilla (Censo 2010).

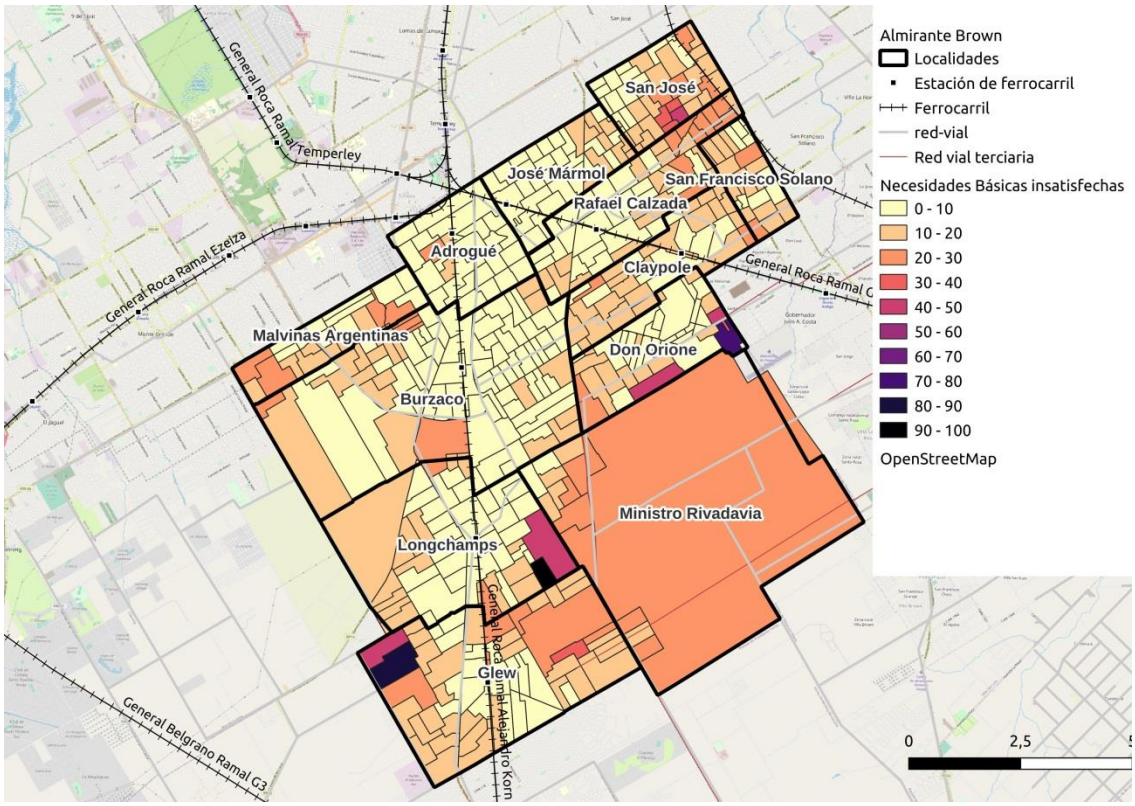
Mapa 11. Acceso a red cloacal. Municipio de Almirante Brown, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2010 y del Instituto Geográfico Nacional.

En relación con las condiciones de vida, según datos censales, el 13,6% de los habitantes presentaba necesidades básicas insatisfechas, una cifra superior a la registrada en el total de la aglomeración (12,7%). El análisis geográfico indica que se conforma una suerte de corredor norte-sur, que va desde la localidad de San José hasta Ministro Rivadavia, donde se concentran las mayores condiciones de privación. Tal como ocurre con el acceso al agua potable y cloacas, las condiciones de vida en las localidades de Adrogué y José Mármol poco se relacionan con la realidad del distrito. Allí, prácticamente no se registran datos de pobreza estructura ni déficits en y la cobertura de servicios sanitarios.

Mapa 12. Necesidades básicas insatisfechas. Municipio de Almirante Brown, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2010 y del Instituto Geográfico Nacional.

Asimismo, existen algunas áreas críticas donde "se conjugan los mayores índices de pobreza, precariedad habitacional, contaminación ambiental y riesgo de inundaciones" (Garay *et al.*, 2010: 72-73). Estos sectores están ubicados en las márgenes del arroyo San Francisco Solano, en zonas anegables sobre las que se arrojan residuos domiciliarios de manera informal; y en los bordes del arroyo Del Rey, un curso de agua impactado por el vuelco de desechos industriales y líquidos cloacales de los barrios circundantes (Garay *et al.*, 2010: 72-73). El conjunto habitacional Don Orione constituye otra de las áreas críticas del distrito. Según el Instituto provincial de la Vivienda, el complejo está conformado por más de 9 mil viviendas y 80 mil habitantes, siendo una de las áreas de mayor densidad demográfica del conurbano bonaerense[119].

En síntesis, el municipio de Almirante Brown se caracteriza por una alta heterogeneidad territorial debido a la existencia de áreas urbanas, periurbanas y rurales. La composición

[119] Datos extraídos del sitio *web* del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/varios/orione.php). Última consulta: 05/05/2019.

social del distrito presenta fuertes signos de fragmentación, dado que encontramos sectores de alto poder adquisitivo próximos a sectores de extrema pobreza. Al igual que la mayoría de los distritos del segundo cordón, el problema sanitario constituye uno de los mayores desafíos por las bajas tasas de cobertura de agua potable y desagües cloacales; así como también por la extensa red de calles de tierra y la consecuente proliferación de basurales a cielo.

La política del territorio

En 2007, Darío Giustozzi, candidato del Frente para la Victoria, venció al histórico líder justicialista y dos veces jefe comunal Jorge Villaverde con el 30,56% de los votos (ver Tabla 7). Giustozzi formó parte del proceso de renovación del aparato tradicional que tuvo lugar en algunos distritos metropolitanos, entre los que destacan Esteban Echeverría, Lanús, La Plata, Quilmes y Tigre (Eryszewicz, 2017; Gattoni y Rodríguez, 2009; Lenarduzzi, 2012; Porta, 2017; Vommaro, 2015). Estos dirigentes fueron parte de una generación de "jóvenes líderes" que, aspirando a forjar carreras a nivel provincial o nacional, vieron en el ámbito local una plataforma para demostrar capacidad de gestión. Este proceso de alternancia –que permitió consolidar la hegemonía del kirchnerismo a nivel local- ha sido conceptualizado como el pasaje del "líder como barón o caudillo" al "líder emprendedor o de proximidad" (Eryszewicz, 2015, 2017). Con esta formulación, se hace referencia al reemplazo de conducciones que se perpetuaban en el poder gracias al control del aparato político y al desarrollo de prácticas poco transparentes (hegemonía dentro del HCD, vigilancia de los medio de comunicación locales, intimidación de partidos opositores, redes clientelares, etc.) por un estilo de gobierno que prioriza las relaciones horizontales y descentralizadas, coopera con fuerzas opositoras y apuesta al vínculo directo con la ciudadanía como fuente de legitimidad.

Tabla 7. Intendentes del municipio de Almirante Brown, por partido, período de gobierno y porcentaje de votos obtenido. Período 2003-2015

Intendente	Partido	Período de gobierno	Porcentaje de votos obtenido
Manuel Rodríguez	PJ	2003 – 2007	41,79%
Darío Giustozzi	FPV	2007 – 2011	30,56%
Darío Giustozzi	FPV	2011 – 2013	71,88%
Daniel Bolettieri	FPV	2013 – 2015	Intendente interino[1]
Mariano Cascallares	FPV	2015 – 2019	43,47%

NOTAS: (1) Daniel Bollettieri ocupó el cargo en diciembre de 2011 debido a la asunción de Giustozzi como diputado nacional. FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires

Coincidimos con aquellos autores que ubican a Darío Giustozzi como un ejemplo de esta nueva forma de liderazgo (Eryszewicz, 2015, 2017). Una evidencia de ello es que muchas de las acciones que se implementaron durante su gestión se corresponden con procesos de marcamiento urbano (*urban branding*) (Duque Franco, 2011; Greenberg, 2008). Este término refiere a la aplicación de estrategias de *marketing* –ampliamente utilizadas en el sector privado- para diseñar, proyectar y comercializar una imagen de ciudad. La producción de marcas urbanas es una estrategia de desarrollo económico dirigido por el *marketing*, y constituye el aspecto discursivo del conjunto más amplio de estrategias que las ciudades neoliberales utilizan desde 1970 para hacer frente a las crisis económicas (Greenberg, 2008). Dado que el objetivo es atraer inversores, trabajadores, visitantes y/o residentes, se realzan algunos atributos de la infraestructura, la arquitectura, el paisaje, la vida cultural, la oferta educativa, etc. del territorio, de modo que el nombre de la ciudad termina evocando por sí sólo imágenes y sentimientos que transmiten la sensación de valor. La ciudad de Nueva York constituye el ejemplo paradigmático de este proceso (Greenberg, 2008). Durante el período analizado, observamos varias iniciativas en este sentido: fundamentalmente, la valorización del patrimonio arbóreo y cultural de Almirante Brown.

Por un lado, urbanistas reconocen que la abundante vegetación que se encuentra en la vía pública y en el interior de las parcelas constituye una de las mayores riquezas paisajísticas y

ambientales del distrito (Garay *et al.*, 2010: 11). En la misma línea, Jorge Luis Borges escribió: "Adrogué era eso: un largo laberinto tranquilo de calles arboladas, de verjas y de quintas (...) Siempre que hablo de jardines, siempre que hablo de árboles, estoy en Adrogué". Retomando esta imagen, el municipio desarrolló un logo institucional con colores verdes y trazos de hojas, el cual estuvo omnipresente en todas las comunicaciones oficiales (folletos, carteles, redes sociales, sitio *web*, etc.) y medios de comunicación locales[120].

Por otro lado, el municipio trabajó activamente para destacar el patrimonio cultural y posicionar a Almirante Brown como "Ciudad de las Artes y las Ideas", denominación que obtuvo oficialmente en 2016 con la promulgación de la Ley nacional N° 27.311/16. Apoyándose en la conexión del distrito con la vida de reconocidos artistas e intelectuales[121], impulsó acciones de alta visibilidad como la producción del programa de televisión "Estilo Brown" para difundir el arte y la cultura locales; y la expropiación de la residencia que había pertenecido a la familia Borges para convertirla en museo. Pero sobre todo, la gestión de Giustozzi se caracterizó por organizar espectáculos gratuitos con figuras de renombre, cuya máxima expresión fue el recital brindado por el tenor José Carreras ante más de 100 mil personas.

Tanto el patrimonio arbóreo como el patrimonio cultural estuvieron representados en la bandera distrital, otra de las iniciativas de la administración Giustozzi. En 2013, el municipio lanzó la convocatoria abierta "Esta es mi bandera" para que los ciudadanos hicieran llegar ideas de diseño. La iniciativa contó con la participación de más de 2.000 personas y dio lugar a un estandarte compuesto por un conjunto de elementos fuertemente asociados a la identidad local: la franja verde que alude a los árboles; el ancla que representa a Guillermo Brown, primer almirante de la fuerza naval; el pincel y la pluma que identifican al distrito como Ciudad de las Artes y las Ideas; y doce estrellas que simbolizan a cada una de las localidades[122].

[120] Un hecho que indica el éxito de esta identidad visual es que la posterior gestión, encabezada por Mariano Cascallares, decidió mantener el logo, sólo reemplazando el color verde por el celeste.

[121] De acuerdo con el *spot* institucional, la nómina de residentes célebres incluye a Carlos Pellegrini, Raúl Soldi, Celedonio Flores, Alfredo De Angelis, Antonio Agri, Alejandro Barletta, José Luis Romero, Ricardo Piglia, Caloi, Claudia Piñeiro y Jorge Luis Borges. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=Rf6ZL-c5Qhk. Última consulta: 09/04/2019.

[122] Giustozzi presentó la bandera de Brown (30/09/2012). *La política online*. Recuperado de: https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-85561/. Última consulta: 09/04/2019.

Como es esperable, este proceso tuvo efectos simbólicos entre los ciudadanos. La creación del logo, el slogan y la bandera del distrito ayudaron a generar nuevos clivajes identitarios y a fortalecer los sentimientos de pertenencia con el partido. Al respecto, los entrevistados relatan que cada vez más personas comenzaron a reconocerse como habitantes de Almirante Brown, cuando antes lo hacían únicamente con la localidad de origen. En palabras de un funcionario municipal:

> Una de las cosas a la que [Giustozzi] le puso mucha impronta y lo logró, fue generar la identidad Brown, que no existía. La gente en Brown se referenciaba (se sigue referenciado en gran medida) por las localidades. Hoy todavía cuesta pero hay una mayor referencia a Brown. Él trabajó mucho todo el tema de la identidad de Brown, creó la bandera de Brown. En toda la publicidad municipal, la marca Brown estaba muy presente en todos lados. Se preocupó por instalarla (integrante de la APAyDS, 2019).

La construcción de la marca urbana también se desplegó en el plano material. En concordancia con la nueva imagen que se buscaba transmitir, la gestión de Giustozzi impulsó mejoras en la infraestructura y el espacio urbano. Entre éstas, destacan la ejecución de obras para mitigar las inundaciones; la construcción de redes secundarias de agua y desagües cloacales; la edificación de un paso bajo nivel en la localidad de Glew; la pavimentación y consolidación de calles de tierra; la forestación y puesta en valor de espacios verdes; la erradicación de basurales; la instalación de luminarias y la colocación de cestos de basura, etc.[123]. La mayoría de estas obras se realizaron con fondos del gobierno nacional, en el marco de la estrategia del kirchnerismo para sumar apoyos locales sorteando la influencia de los gobernadores (Lodola, 2011). Al respecto, Lodola (2011) muestra que las transferencias directas a los municipios por parte del gobierno nacional se incrementaron en más del 8.000% a partir del año 2003, utilizándose la mayor parte de estos recursos en la construcción de viviendas e infraestructura social básica. La provincia de Buenos Aires fue la principal beneficiaria en el reparto de estos fondos.

Cabe mencionar que la construcción de Almirante Brown como marca urbana tuvo un carácter restringido, dado que las acciones mencionadas no contaron con la participación de agentes del sector privado. La literatura destaca que los procesos de marcamiento urbano son llevados adelante por coaliciones de actores públicos y privados, entre los que figuran las agencias de desarrollo local, los promotores comerciales, las fundaciones vinculadas a

[123] Informe de gestión de la administración municipal de Almirante Brown, período 2008-2011. Recuperado de: https://issuu.com/comunicacion_institucional/docs/informe_gestion_almirante_brown_2011.

grandes empresas, los medios masivos de comunicación, las agencias de publicidad y las consultoras de mercado. Todos ellos trabajan de forma coordinada para comercializar la imagen de la ciudad de la manera más amplia y estratégica posible (Greenberg, 2008). En Almirante Brown, no obstante, este proceso tuvo al municipio como único protagonista.

Además, la promoción del municipio tampoco estuvo integrada dentro de un esquema de planificación más amplio La creación de una marca-ciudad suele estar vinculada a esfuerzos mayores de reestructuración del gobierno y de desarrollo económico (Greenberg, 2008). La marca constituye la última fase de un proceso de dirección estratégica, el cual abarca previamente el diagnóstico de las fortalezas y debilidades, y la definición de una visión a futuro. Esta visión suele contemplar, entre otros aspectos, el modelo de desarrollo físico, económico y social que se desea alcanzar (Benko, 2000; Muñiz Martínez y Cervantes Blanco, 2010). No fue así cómo sucedió en Almirante Brown. El municipio no elaboró un plan estratégico ni construyó una visión clara para el futuro del distrito. De hecho, las personas entrevistadas relatan que las acciones emprendidas respondieron más a la creatividad e ideas espontáneas del intendente o de los miembros de su gabinete, que a la consecución de metas definidas de manera sistemática y consensuada.

Con todo, las acciones mencionadas le valieron a Giustozzi una enorme popularidad. En 2011, fue reelecto como candidato del Frente para la Victoria con el 71,88% de los votos, convirtiéndose en el segundo intendente más votado de la provincia (sólo superado por Sergio Massa en Tigre). En 2013, se presentó como candidato a diputado nacional por el Frente Renovador, una fuerza electoral creada ese mismo año. El Frente Renovador se constituyó como una liga de intendentes, adversarios del kirchnerismo o distanciados del espacio tras haber formado parte, que se identificaban con el liderazgo de Sergio Massa (Eryszewicz, 2015). A nivel local, la postulación de Giustozzi abrió una fuerte competencia por la sucesión entre distintas facciones del gobierno porque, como recuerda uno de los entrevistados, “todos aspiraban a ser sucesor de Darío, todos lo querían a Darío en otro lugar y ellos intendente”. Finalmente, la disputa se dirimió a favor del Secretario de Infraestructura y Planificación, Daniel Bolettieri, quien había encabezado la lista de concejales en 2011 (aunque nunca asumió el cargo).

De profesión arquitecto, Bolettieri ingresó al municipio en 1977 como responsable técnico de las obras de reconstrucción de establecimientos educativos. Durante muchos años, fue

secretario del sindicato de trabajadores municipales[124]. En 2007, fue designado Secretario de Infraestructura y Planificación, cargo que ocupó hasta su asunción como jefe comunal interino. Sus años como intendente estuvieron signados por el ahogo presupuestario y la ausencia de un proyecto político claro. Como era de preverse, la ruptura con el Frente para la Victoria repercutió negativamente en el financiamiento de obras y programas por parte del gobierno nacional. Para un municipio con baja autonomía financiera, ello significó prácticamente la paralización de la administración local. A tal punto que, por ejemplo en 2015, el departamento ambiental no podía inspeccionar los basurales de forma periódica por la dificultad de solventar los gastos de combustible. Uno de los entrevistados recuerda aquellos años del siguiente modo:

> El ejecutivo se plebiscita, la campaña del ejecutivo es hacer las cosas, estar en la calle haciendo cosas que la gente espera. No le hace falta pegar afiches. El problema es que se pegaban afiches y se dejó de gestionar. La gestión estaba enmarañada entre la asfixia económica, el doble comando político y la incertidumbre. La gente se daba cuenta que ese proyecto político podía terminar mal y estaban todos con un pie acá, un pie allá. Se te va desdibujando la tropa. Esos dos años fueron muy difíciles. No había un peso para nada, nadie nos daba nada. Esto de no ser ni de acá ni de allá, económicamente costó carísimo (integrante de la APAyDS, 2019).

Este clima de crisis económica e incertidumbre política marcaron –y probablemente explican- el final del proyecto político de Giustozzi. En 2015, rompió con el Frente Renovador y se presentó como precandidato a intendente por el Frente para la Victoria. Pese a la enorme aceptación que había tenido en los comicios de 2011, quedó en tercer lugar: 30 puntos debajo de su competidor directo, Mariano Cascallares; y a corta distancia del candidato de Cambiemos. La derrota electoral de Giustozzi abrió un nuevo capítulo en la historia política del distrito y señala el final de nuestro período de estudio.

[124] Daniel Bolettieri, el elegido para la sucesión de Giustozzi (27/06/2013). *Clarín.* Recuperado de: https://www.clarin.com/zonales/almirante-brown/daniel-bolettieri-elegido-sucesion-giustozzi_0_HJZxn68bxWX.html. Última consulta: 01/05/2019.

Residuos y agenda institucional

En materia ambiental, la gestión de Giustozzi se caracterizó por la ampliación de dicho campo de actuación. Una de las primeras medidas que tomó fue jerarquizar la estructura institucional: a finales de 2007, la Coordinación General de Medio Ambiente –una pequeña oficina dentro de la Secretaría de Salud- fue reemplazada por la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable (APAyDS, en adelante) bajo la órbita del Departamento Ejecutivo (ver Gráfico 4). La cartera se creó con el propósito de: (i) asistir en la formulación e implementación de una política municipal para el desarrollo sustentable, como así también elaborar y difundir los instrumentos técnicos y de gestión necesarios; (ii) promover la concientización y la participación de la sociedad en la temática del desarrollo sustentable, facilitando la participación y la coordinación con el sector empresarial en el ámbito de su competencia; (iii) promover, evaluar e implementar políticas, programas y proyectos vinculados al desarrollo sustentable; a la prevención de la contaminación en todas sus formas, al análisis, promoción y desarrollo de tecnologías limpias, al ahorro energético y el uso de energías renovables; (iv) canalizar las relaciones con los demás órganos del estado municipal y con otros niveles de decisión, a fin de que sus políticas y la implementación de éstas tomen en consideración las dimensiones del desarrollo sustentable, como así también al marco normativo vigente (Ordenanza Nº 8.694/07).

La APAyDS surgió en una época de gran optimismo respecto a la intervención de la ACUMAR. Las expectativas no resultaron erróneas: con los fondos obtenidos a través del Programa de Fortalecimiento Institucional, el municipio contrató personal técnico y adquirió equipamiento (vehículos, computadoras y sistemas de monitoreo, entre otros) para poner en marcha la cartera y sostener su funcionamiento durante todo el primer mandato de Giustozzi. A cargo de la cartera se designó a Máximo Lanzetta, una persona sumamente reconocida dentro del campo ambiental. Antes de llegar a Almirante Brown, Lanzetta había sido Subsecretario provincial de Desarrollo Sustentable, asesor de la Coordinación de Programas Ambientales del gobierno de la CABA y Secretario de Política Ambiental y Seguridad Alimentaria en Avellaneda. También contaba con experiencia como consultor de organismos públicos y privados, y como docente-investigador en distintas universidades. El equipo de trabajo se completó con profesionales formados en antropología, sociología, economía,

derecho, gestión ambiental, geología e ingeniería, una característica poco frecuente de encontrar en las áreas ambientales locales.

Una de las líneas de trabajo más importantes de la APAyDS fueron la prevención y el control de la contaminación industrial. Además de supervisar las actividades con potencial impacto ambiental, la APAyDS puso en marcha el Plan de Gestión Ambiental del Sector Industrial Planificado. En ese marco, se realizaban recorridas diarias por el predio; se efectuaban monitoreos de la calidad del agua, el aire y el suelo; y se mantenía actualizado el Plan de Contingencia para saber cómo actuar ante la ocurrencia de un siniestro. La APAyDS fue pionera en materia de control industrial al implementar la Tasa por Fiscalización y Riesgo Ambiental en el año 2014. Este instrumento fiscal –que alcanzaba a industrias de todas las categorías, establecimientos no industriales con impactos ambientales en su fase operativa y predios con almacenamiento o fraccionamiento de sustancias peligrosas- se orientó a generar ingresos genuinos para financiar las tareas municipales de control y mitigación del riesgo tecnológico (Lanzetta, 2014)[125].

La segunda línea de trabajo más relevante de la APAyDS fue la coordinación de las tareas derivadas de la implementación del Plan Integral de Saneamiento de la CMR. Recordemos dicho plan que se organizaba en 14 líneas de acción, entre las que figuraban: ordenamiento del territorio; expansión de las redes de agua, cloacas y desagües pluviales; prevención de la contaminación industrial; monitoreo de la calidad del ambiente; limpieza de márgenes; y saneamiento de basurales. La APAyDS informaba periódicamente el grado de ejecución de cada uno de los programas, enviaba las rendiciones de cuentas y respondía los requerimientos de información que surgían de la ACUMAR y del Poder Judicial. En residuos, en particular, custodiaba y coordinaba las acciones sobre los sitios informales de disposición. Mensualmente, elevaba un informe detallando las fechas de los operativos de limpieza, las personas afectadas a las tareas, la cantidad de toneladas recogidas y las imágenes que certificaban las tareas. Además, el Director Ejecutivo participaba de las reuniones del Consejo Municipal[126] y representaba al gobierno local en las audiencias judiciales. Esta mediación fortaleció notablemente el lugar de la APAyDS al interior de la estructura municipal. La

[125] El Municipio implementó la "Tasa por Fiscalización y Riesgo Ambiental" (18/02/2014). *DeBrown noticias.* Recuperado de: http://www.debrown.com.ar/el-municipio-implemento-la-tasa-por-fiscalizacion-y-riesgo-ambiental/. Última consulta: 05/05/2019.

[126] El Consejo Municipal es un órgano consultivo de la ACUMAR, integrado por representantes de los distritos que integran la CMR, incluyendo la CABA. Sus funciones son cooperar, asistir y asesorar a los restantes órganos de la ACUMAR.

representación frente a la ACUMAR y al Poder Judicial significaba que no era una dependencia más, que actuaba por sí misma; sino que lo hacía en nombre de organismos de mayor peso. Así lo expresa uno de los entrevistados:

> No te olvides que es una causa judicializada, entonces, la respuesta no sólo tiene un efecto ambiental, sino judicial. Y esto internamente nos ha empoderado porque, de algún modo, cuando nosotros decimos algo y vemos que algo no funciona una, dos, tres veces, ya delegamos a Legales. Entonces, el que levanta el teléfono al área competente ejecutora no soy yo, sino que es el tipo de Legales que llame y dice: "¿qué pasa con este tema que tengo que elevar una contestación a la ACUMAR?" (...) Bueno, éstas son las cosas que nos empoderaron, es decir, que tenemos un rol muy fuerte con el tema del PISA y la articulación (integrante de la APAyDS, 2013).

Además, la APAyDS fue responsable del diseño y ejecución de programas específicos de residuos. En 2008, puso en marcha una política de recepción de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) con el objetivo de reducir la contaminación y las afectaciones a la salud ocasionadas por los metales pesados y los compuestos químicos. Instalaron seis puntos para que los vecinos dejaran sus equipos en desuso (impresoras, computadoras, teléfonos, televisores, baterías de celulares, electrodomésticos, etc.), los que luego eran tratados en el Parque Industrial Tecnológico de Quilmes. Con el tiempo, se incrementó la cantidad de sitios de recepción hasta llegar a los doce. En 2013, se ampliaron las fracciones recogidas y algunos puntos fueron habilitados para depositar botellas plásticas, lámparas y tubos fluorescentes. Otra de las líneas de trabajo fue el programa "Farmacias con Compromiso Ambiental". A fin de concientizar sobre los riesgos de consumir medicamentos sin prescripción médica y reducir los impactos ambientales derivados de su tratamiento indebido, en 2011 la APAyDS firmó un convenio de colaboración con el Colegio de Farmacéuticos para que los vecinos pudieran entregar los remedios vencidos y/o en desuso de manera gratuita en más de 50 establecimientos. Con todo, el programa más importante fue *Eco-puntos*, una estrategia de mitigación de basurales desarrollada entre 2009 y 2012, que abordaremos en profundidad en el próximo capítulo. Los *Eco-puntos* buscaban impedir la formación de vertederos por medio de la colocación de volquetes en basurales críticos del distrito. Con este programa, Almirante Brown se convirtió en el único distrito de la CMR en desarrollar acciones que excedían las responsabilidades acordadas en el marco de la ejecución de la sentencia.

La APAyDS también desarrollaba tareas de educación ambiental. En 2009, puso en marcha el programa "Escuelas con Compromiso Ambiental", a partir del cual brindaba asesoramiento a instituciones educativas sobre problemas locales con el objetivo de promover prácticas

sustentables. Uno de los temas prioritarios que se trabajaba era, justamente, el de residuos a fin de acompañar las políticas de saneamiento en marcha e impulsar un cambio cultural para ingresar en el futuro a un ciclo de reciclado (Lanzetta, 25/10/2012). El programa llegó a contar con la participación de más de 100 establecimientos de todos los niveles y de educación especial. Por otro lado, la APAyDS junto al Taller Protegido A.C.D (asociación civil que trabaja con personas con discapacidad) organizaban charlas, repartían folletería y recorrían los barrios para sensibilizar sobre problemáticas ambientales[127]. Por último, la APAyDS también brindaba asistencia técnica a otras dependencias municipales en el diseño y planificación de proyectos.

La gestión ambiental del municipio de Almirante Brown estuvo sujeta a procesos de inestabilidad institucional. El primer cambio ocurrió en 2011, cuando la APAyDS salió del Departamento Ejecutivo para pasar a la recientemente creada Secretaría de Coordinación de Servicios y Medio Ambiente (Ordenanza N° 9.598/11). Este pasaje tuvo evidentes repercusiones a nivel político, dado que la APAyDS comenzó a rendir cuentas al nuevo Secretario, perdiendo la jerarquía y la autonomía que tenía hasta ese momento. Si bien la mayoría de las competencias de la APAyDS no fueron modificadas, hubo una reestructuración en el manejo de los desechos para que todas las acciones quedaran a cargo de esta nueva Secretaria. Hasta 2011, la gestión se realizaba de forma articulada entre tres áreas: (i) la Secretaría de Infraestructura y Planificación se ocupaba de supervisar el contrato del servicio de recolección y de ejecutar la limpieza de basurales; (ii) la Secretaría de Producción y Desarrollo era responsable del mantenimiento del arbolado y los espacios verdes, y de coordinar a las cooperativas de trabajo; y (iii) la APAyDS tenía a su cargo el diseño y ejecución de programas específicos. La Secretaría de Coordinación de Servicios y Medio Ambiente (que se creó con la misión explícita de controlar la prestación de los servicios públicos no municipales) absorbió todas estas funciones y quedó como única responsable de la relación con la empresa recolectora (ver Gráfico 4). A los fines de la tesis, interesa destacar que bajo este nuevo esquema se decidió cerrar el programa de mitigación de basurales, *Eco-puntos*, y reemplazarlo con operativos periódicos de limpieza.

La Secretaría de Coordinación de Servicios y Medio Ambiente (que a partir de 2012, pasó a llamarse Secretaría de Espacios Públicos y Medio Ambiente) fue asignada a Diego Fernández Garrido. Fernández Garrido era Secretario de Producción y Desarrollo, cargo que siguió

[127] Municipio y el Taller Protegido A.C.D. trabajan por la integración y el medio ambiente (28/10/2014). *La Estación Online.* Recuperado de: www.laestaciononline.com.ar/?p=20568. Última consulta: 01/03/2019.

ejerciendo informalmente. Con anterioridad, había sido asesor del Ministro del Interior, Aníbal Fernández, y Director de Políticas de Reciclado Urbano en la CABA durante la gestión de Jorge Telerman. Fernández Garrido tenía aspiraciones de suceder a Giustozzi en la intendencia y la concentración de las tareas de higiene urbana (y los recursos asociados a ellas) fue parte de su estrategia de posicionamiento. Si tenemos en cuenta que el municipio abonaba a Hesurmet cerca de $5,7 millones mensuales en 2011 y $8,4 millones mensuales en 2012[128], podemos tomar dimensión del terreno que esta área le ganó a la Secretaría de Infraestructura y Planificación, encabezada por su rival político Daniel Bolettieri.

Formalmente, el cambio organizacional se fundamentó en la necesidad de mejorar el mecanismo de fiscalización de la empresa prestataria del servicio de recolección. El objetivo era generar un responsable político que pudiera darle mayor seguimiento al cumplimiento del contrato y así mejorar la tarea que hacía la Secretaría de Infraestructura y Planificación, abocada principalmente a la ejecución de obras públicas. De acuerdo con los entrevistados, la adecuación institucional cumplió su propósito. A partir de 2011, hubo mayor celeridad de la gestión burocrática, mejoró la limpieza urbana y disminuyó el volumen de residuos dispuestos en basurales. Sin embargo, la contrapartida fue un incremento en los costos operativos, efecto que algunos actores evaluaban de forma negativa. En palabras de algunas de las personas entrevistadas:

> El hecho que Higiene Urbana pasara al ámbito de la Secretaría que se armó de Espacios Públicos y Medio Ambiente ha hecho que… Antes estaba en Infraestructura, entonces el servicio yo te diría que no tenía un gestor político las 24 horas arriba del servicio, hoy sí lo tiene dentro de la secretaria nueva. Y eso impactó sobre la calidad del servicio, sí hay alguien que está más preocupado porque las cosas se hagan y le den explicaciones si el camión entró o no entró, pasó o no pasó. Creo que eso cambió, mejoró la calidad del servicio. Nosotros lo notamos en una merma en la cantidad de basura dispuesta en microbasurales, eso habla de que se está capturando mejor la basura (integrante de la APAyDS, 2013).

> En su puja, [Fernández Garrido] saca a Higiene Urbana de su área. Su crítica a Infraestructura en parte era cierta. ¿Cuál era? No había ningún funcionario político que se dedique al tema residuos. Era real. Estaba este chico Walter Marrone como jefe de departamento y en el medio no había nadie, y de ahí al secretario, que era Bolettieri, no había nadie. Y Bolettieri estaba más abocado a la obra pública que a residuos. Por lo cual, el tema residuos no era seguido por nadie en la cotidianeidad, políticamente. Por lo tanto, había muchos problemas que efectivamente existían: cobertura, calidad de servicio, etc. Y había una transmisión mecánica de lo que la empresa opine hacia el municipio. La empresa dice que es mejor cuatro camiones, cuatro camiones… Garrido

[128] Brown: critican a Giustozzi porque Hesurmet no recoge la basura (02/05/2011), *La Política Online.* Recuperado de: https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-73173/. Última consulta: 23/10/2020.

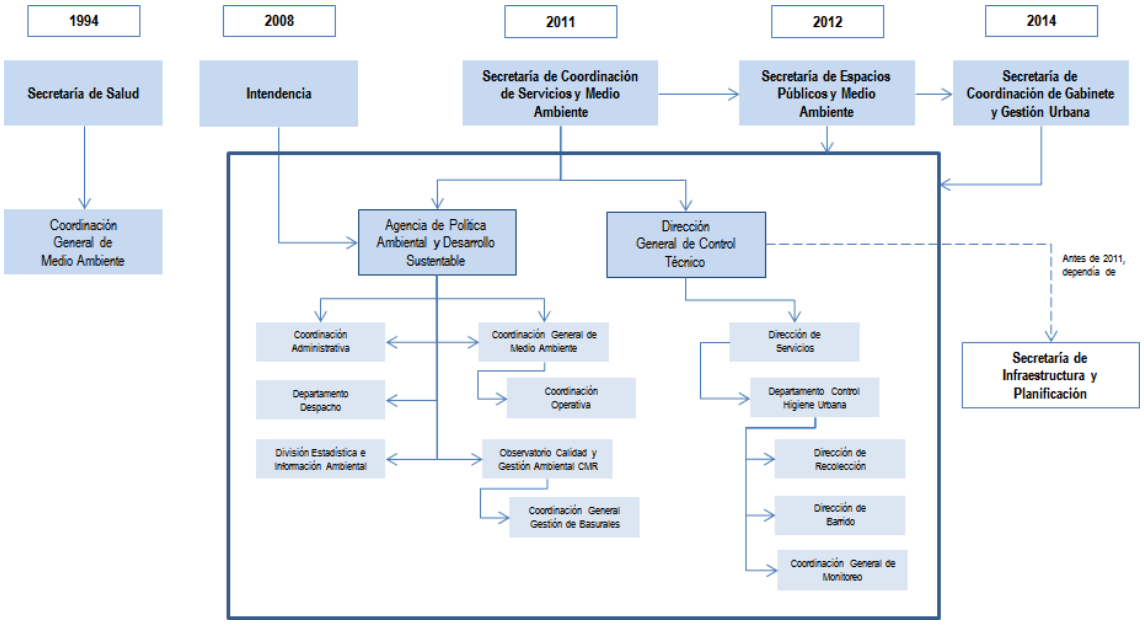
La Comuna pagará más por la recolección pero no subirá las tasas (07/08/2012), *Clarín*. Recuperado de: https://www.clarin.com/zonales/almirante-brown/comuna-pagara-recoleccion-aumento-tasas_0_SJFgBKD-l-X.html. Última consulta: 23/10/2020.

> era más obsesivo y obviamente que le puso mucha atención al tema basura. Y durante la gestión de Garrido te diría que el servicio mejoró. También es cierto que se encareció. Es cierta una cosa como la otra. Si vos me preguntás la relevancia política, sin duda que en la segunda etapa, que Garrido tiene Higiene Urbana, pasa a tener mayor relevancia. ¿Por qué? Porque él le daba mayor relevancia, lo cual no significa que se haya logrado una gran eficiencia. Sería otra cuestión, mucho menos si la medís por costo. No tengo el dato fino, por lo cual no te podría dar una respuesta certera pero tengo una intuición. Se gastó bastante más, hay un resultado mejor pero no sé si lo mejor vale el precio que nos costó en términos económicos (integrante de la APAyDS, 2016)

A finales de 2013, tuvo lugar un nuevo cambio en la estructura administrativa: la Secretaría de Espacios Públicos y Medio Ambiente fue reemplazada por la Secretaría de Coordinación de Gabinete y Gestión Urbana. Fernández Garrido mantuvo la dirección de la nueva cartera, cuyas funciones eran coordinar las reuniones de gabinete y presidirlas ante la ausencia del intendente; articular las acciones de las distintas secretarías; atender las relaciones con la comunidad, y con los gobiernos provincial y nacional; y controlar el espacio público, la publicidad y la prestación de los servicios públicos no municipales (Ordenanza N° 10.034/13).

Además de la APAyDS, la Secretaría de Coordinación de Gabinete y Gestión Urbana quedó integrada por la Agencia de Desarrollo del Espacio Público, la Unidad de Control e Inspección del Espacio Público, la Dirección General de Control Técnico (responsable de supervisar los contratos de las empresas proveedoras de servicios), el Departamento de Tránsito de Pasajeros y Público en General, y la Coordinación de Despacho. Al conservar las tareas vinculadas con higiene urbana y, además, asumir el rol de articulación de todas las áreas del departamento ejecutivo, esta nueva secretaría concentró una enorme cantidad de poder político y económico. De hecho, los entrevistados relatan que su creación fue resultado de las negociaciones ante la partida de Giustozzi de la conducción local. En ese nuevo escenario, Bolettieri asumió como intendente interino dado que había encabezado la lista de concejales y, como contrapeso, a Fernández Garrido se le asignó esta nueva y superpoderosa secretaría.

Gráfico 4. Área ambiental y dependencias vinculadas a la gestión de los residuos. Municipalidad de Almirante Brown, 2008-2015



Fuente: Elaboración propia

En materia de residuos, la Secretaría de Coordinación de Gabinete y Gestión Urbana tuvo dos iniciativas relevantes: la instalación de puntos de entrega voluntaria de materiales reciclables y la extensión de la cobertura del servicio de higiene urbana.

En julio de 2014, se puso en marcha un programa de recolección diferenciada con los objetivos de sensibilizar a la ciudadanía y minimizar las toneladas enviadas a disposición final. Se construyeron cestos soterrados para que los vecinos dejaran vidrios, plásticos, papeles y cartones (ver Imagen 6). Se inauguraron tres islas en el centro de Adrogué, de las 15 que se proyectaban construir en el partido[129]. Los residuos eran recolectados por la empresa privada de recolección, Hesurmet, y tratados por la cooperativa de recuperadores "Las Cavas" en una pequeña planta instalada en el Complejo Ambiental[130]. Según información brindada por el municipio, en el primer trimestre de implementación, se recibieron 7.524 kilos de materiales reciclables.

[129] Durante el período bajo estudio, no se habilitó ninguna otra isla. Sin embargo, el programa fue sostenido durante la gestión de Cascallares y, en junio de 2016, se inauguraron tres puntos en las localidades de José Mármol, Calzada y Burzaco.

[130] Durante los primeros meses del programa, los residuos fueron transportados directamente a las empresas recicladoras porque la planta no estaba finalizada. Los vidrios fueron entregados a Molino Ferba, los papeles y cartones a Papelera Del Plata, y los plásticos a Reciclar.

Imagen 6. Isla de cestos soterrados. Localidad de Adrogué, 2014.

Fuente: Gran adhesión de los vecinos de Adrogué con el programa de separación de residuos en el Municipio (22/10/2014). Recuperado de: http://brownrecicla.blogspot.com/2014/10/gran-adhesion-de-los-vecinos-de-adrogue.html. Última consulta: 17/02/2019.

El Complejo Ambiental se trata de un espacio verde educativo y recreativo, ubicado en la localidad de José Mármol. Fue inaugurado en junio de 2015, como segunda etapa del programa de separación de residuos. Además de la planta de clasificación, el predio contaba con un galpón para acopio de RAEE y lámparas, un anfiteatro realizado con cubiertas recuperadas, un área de chipeo, un espejo de agua y la oficina de la Coordinación de Espacios Verdes. Adicionalmente, el municipio planeaba construir un módulo sustentable que funcionara como centro educativo experimental. Sin embargo, el proyecto –cuyo diseño había estado a cargo del arquitecto Rodolfo Livingston- nunca llegó a concretarse.

En segundo lugar, en el marco de la campaña electoral del 2015, la Secretaría de Coordinación de Gabinete y Gestión Urbana decidió ampliar el servicio de higiene urbana. Se incorporaron sectores que no estaban dentro de las rutas de recolección (lo que aumentó la cobertura del 80% al 95%); y se aumentó la frecuencia en calles de tierra de 3 a 6 días por

semana[131]. Como consecuencia, hubo una reducción en el volumen de los residuos dispuestos en basurales. Pese a este beneficio, algunos de los agentes municipales entrevistados –sobre todo, quienes pertenecían a la APAyDS- se expresaron en contra de la medida porque consideraban que era un uso ineficiente del presupuesto. Para este grupo, era necesario "capturar otras corrientes, no aumentar la frecuencia de las corrientes existentes". De hecho, proponían reducir la frecuencia de recolección y transformar esos recursos en servicios de recolección para los residuos que no estaban atendidos y terminaban en los vertederos (fundamentalmente, áridos y voluminosos). Esta pequeña controversia nos introduce en el siguiente tema de nuestro relato: el modo en que las acciones públicas locales construyeron a los basurales como problema de política pública.

La construcción de los basurales como problema de política pública

Junto con la contaminación industrial y los efluentes cloacales, los basurales a cielo abierto son una de las mayores fuentes de contaminación de la CMR (Cuerpo Colegiado, 2015: 4). Existen sobradas evidencias de que la disposición no controlada de residuos tiene impactos negativos sobre el estado de los recursos naturales y la salud de la población. Los líquidos lixiviados[132] que se generan durante el proceso de descomposición contaminan los suelos, y las aguas superficiales y subterráneas; en tanto que la combustión frecuente de los materiales, los malos olores y los gases que emanan de los desechos (principalmente, una mezcla de metano y dióxido de carbono que se denomina biogás) afectan la calidad del aire. Además, los basurales constituyen una amenaza para la salud humana debido a la presencia de numerosos vectores de enfermedades, la obtención de alimentos para animales domésticos y de granja, y

[131] La única excepción fue el complejo habitacional Don Orione, donde la recolección se continuó realizando todos los días por medio de cestos comunitarios.

[132] El lixiviado es un líquido que se produce cuando los residuos sufren el proceso de descomposición, y cuando el agua (provocada por las lluvias, el drenaje de la superficie, las aguas subterráneas, etc) se percola a través de los residuos sólidos en estado de descomposición. A medida que el agua se percola, los componentes químicos y biológicos de los residuos se impregnan en el líquido lixiviado. El agua percolada también puede mezclarse con el líquido que se exprime del residuo debido al peso del material en el sitio. Por lo que el lixiviado es un líquido que contiene materiales disueltos y suspendidos, que si no son controlados de forma adecuada, pueden pasar a través del piso de base y contaminar fuentes de agua potable, así como también aguas superficiales. La composición del lixiviado depende del estado de descomposición y del tipo de residuos dentro del sitio de disposición (Mavropoulos, 2015: 9).

la realización de actividades de recuperación en condiciones precarias. Estudios epidemiológicos indican que el cáncer y las malformaciones congénitas están estadísticamente vinculados a la exposición a los residuos (Mavropoulos, 2015).

Sin embargo, durante muchos años los basurales no fueron vistos como problemas públicos en el sentido de ser considerados una situación negativa cuya resolución requiere la intervención de los poderes públicos. Recién en los albores de este siglo, la disposición informal de la RMBA comenzó a ser problematizada en el marco del juicio por contaminación del Riachuelo descrito en el capítulo 2. En el territorio de Almirante Brown (tal como ocurrió en toda la cuenca hidrográfica) este proceso derivó en el control y la limpieza de los vertederos. Allí además supuso la puesta en marcha de una estrategia de mitigación, denominada *Eco-puntos*. Si –como sostiene esta tesis- las acciones gubernamentales son dispositivos de creación de problemas antes que respuestas racionales a situaciones negativas (Hajer, 2000), cabe preguntarnos qué problemas configuraron dichas acciones. En las páginas que siguen, se describe el proceso de construcción de los basurales como problema de política pública a partir de dos mecanismos centrales: la inscripción estadística y la imputación de causalidad.

Los basurales en cifras: el problema de cuantificar el problema

Cuantificar es una operación relevante en la definición de cualquier problema de política. No es casualidad que la confección de diagnósticos sea una de las primeras medidas que los organismos encaran cuando deciden atender un asunto. Saber cuántos basurales hay, dónde están, qué volumen tienen, y qué tipo de residuos los componen son datos importantes para planificar acciones de limpieza, prevención y saneamiento. Sin embargo, estos datos son difíciles de construir porque los vertederos son esquivos a los métodos convencionales de detección. A lo largo de los años, hubo distintos intentos de construir estadísticas oficiales sobre la disposición informal de residuos en la RMBA.

La principal serie histórica que actualmente se dispone abarca los años 1989 a 2004 y fue realizada por la CEAMSE. Durante este período, el organismo relevó un promedio anual de

101 basurales de magnitud dentro de su área de intervención, con un pico máximo de 136 en 1989 y un mínimo de 73 en 1994. Los "basurales de magnitud" fueron definidos como aquellos terrenos que, sin estar preparados para tal fin, recibían residuos de forma periódica, acumulaban más de 500 m^3 de desechos sobre el nivel del terreno y ocupaban más de una hectárea (Bidondo, 2004: 2-3). Los datos estadísticos se elaboraron a partir de relevamientos aéreos y terrestres del territorio metropolitano; la mensura o estimación visual del volumen y superficie de los sitios; y la realización de análisis químicos para determinar la presencia de sustancias tóxicas[133]. Si consideramos la situación en 2004, último dato disponible, observamos que los 105 basurales detectados, en promedio, tenían una antigüedad de 6 años, ocupaban una superficie de 3,39 hectáreas y poseían 3.153 toneladas de desechos. Los distritos con más basurales eran Quilmes (13), La Matanza (11), Lomas de Zamora (8) y La Plata (8). En Almirante Brown, sólo se registraron tres vertederos: Arroyo del Rey II, Arroyo San Francisco y Cavas del Barrio San José.

En 2005, la CEAMSE firmó un convenio con el Centro de Información Metropolitana de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires para analizar los sitios de disposición a través de herramientas geoinformáticas, proyecto que dio origen al "Atlas de la basura" (Zamorano y Ocello, 2012). Utilizando la base de datos de la CEAMSE (actualizada al año 2007), se extrajeron imágenes satelitales de los sitios de disposición, y se identificaron las huellas y el área de influencia de cada uno para conocer la impronta territorial[134]. Asimismo, se determinó el impacto para la población y el ambiente por medio de la georeferenciación de algunas amenazas y vulnerabilidades presentes en las áreas de influencia[135]. Como resultado, se observó que la mayoría de los basurales se ubicaba dentro de la CMR (42%); y que la cantidad aumentaba en zonas sin agua potable o red

[133] Hay 100 basurales clandestinos en el conurbano y 10 en la Capital (12/10/2000). *Clarín*. Recuperado de: https://www.clarin.com/sociedad/100-basurales-clandestinos-conurbano-10-capital_0_HJtN2stxRFe.html. Última consulta: 01/03/2019.

[134] La huella estima la superficie potencialmente ocupada por basura. Se calcula trazando un área circundante de 20 metros respecto a los recorridos lineales de los camiones volcadores. El área de influencia refiere a la superficie de impacto del sitio de disposición final, y se estima tomando los 400 metros adyacentes a las huellas (Ajhuacho *et al.*, 2011; Zamorano y Ocello, 2012).

[135] Los indicadores seleccionados fueron agrupados en tres dimensiones: (i) características generales (porcentaje ocupado de la cuenca, partido, área ocupada, población total afectada), (ii) peligro (distancia recorrida por ríos o distancia hasta el primer río, cantidad de industrias o distancia a la primera industria, área ocupada por espacios verdes); y (iii) exposición (área ocupada por villas, población afectada menor a dos años, total de viviendas, porcentaje de viviendas sin acceso al agua de red, porcentaje de viviendas sin terminación o aislación, porcentaje de viviendas con necesidades básicas insatisfechas, número de centros de salud). (Ajhuacho *et al.*, 2011). Los datos para cada una de las variables se extrajeron del Sistema de Información Territorial del AMBA desarrollado por el Centro de Información Metropolitana en base al Censo 2001.

cloacal, y en áreas próximas a cursos de agua, vías del ferrocarril y autopistas (Zamorano y Ocello, 2012). En Almirante Brown, se identificaron cuatro sitios de disposición final, adicionándose el Hospital Oñativia a los tres ya detectados por la CEAMSE.

En 2008, a poco tiempo de su creación, la APAyDS decidió realizar un inventario propio porque había diferencias entre los números de la CEAMSE y lo que observaban en el territorio. Con este relevamiento, además de obtener un registro exhaustivo, buscaron determinar las corrientes de residuos que alimentaban a los basurales para "poder atacarlos apropiadamente" (Lanzetta, 2010: 29). La APAyDS definió a los basurales como los sitios de disposición de residuos de más de media hectárea. Este cambio en la definición operativa del concepto (que se basa exclusivamente en la superficie y excluye el volumen) se debió a que el alto grado de dispersión de los residuos tornaba dificultosa e imprecisa la identificación en base al volumen. La diferencia entre las toneladas estimadas por la CEAMSE y las retiradas efectivamente había demostrado que aquella cifra era inconducente para estimar el impacto ambiental y los costos de las tareas de limpieza. La APAyDS identificó 17 sitios de disposición. Los datos relevados fueron integrados en una base donde constaban las coordenadas geográficas, la cuenca hidrográfica, el volumen aproximado, los tipos de residuos arrojados y las acciones realizadas en cada uno de ellos. Esta información se utilizó no sólo para diagramar y monitorear las tareas de saneamiento, sino también para seleccionar los sitios donde se instalarían los contenedores para captar los residuos del circuito informal (*Eco-puntos)*.

La estadística más importante la dio a conocer la ACUMAR a mediados de 2011, en respuesta a la manda de la CSJN de erradicar, limpiar y cerrar todos los basurales. Para identificar estos sitios, la ACUMAR trianguló datos obtenidos a través de imágenes satelitales, observaciones directas, declaraciones de los municipios (tal como el relevamiento de Almirante Brown), y el conocimiento del cuerpo de inspectores que previamente había trabajado en el área de residuos de la Secretaría de Ambiente de Nación. Toda esta información dio origen a la Línea de Base 2011. Según ésta, en la cuenca había 447 sitios de disposición informal distribuidos del siguiente modo: 178 puntos de arrojo (menores a 15 m^3); 225 microbasurales (entre 15 m^3 y 500 m^3); 36 basurales (entre 501 m^3 y 15.000 m^3) y 8 macrobasurales (mayores a 15.000 m^3). Al igual que la CEAMSE, la ACUMAR adoptó una definición basada en el volumen, aunque en este caso no se explicitó el valor mínimo a partir del cual un cúmulo de residuos debía ser clasificado como punto de arrojo.

En Almirante Brown, se relevaron 60 sitios, casi todos dentro de las dos categorías de menor volumen (ver Tabla 8). En mayo de 2011, el municipio y la ACUMAR firmaron el "Acuerdo Específico N° 1" para dar cumplimiento al "Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos" (Convenio N° 1615/11)[136]. Por medio de este, la ACUMAR se comprometió a limpiar por única vez los 2 basurales y los 32 microbasurales detectados en el distrito, e inspeccionar mensualmente todos los sitios incluidos en la línea de base. Por su parte, el municipio acordó limpiar los 26 puntos de arrojo, como así también custodiar y garantizar el mantenimiento de todos los espacios saneados por la ACUMAR.

Tabla 8. Línea de base de basurales elaborada por ACUMAR, 2011

Tipo	CMR (límites políticos)	Almirante Brown	Acciones
Punto de arrojo (menos de 15 m^3)	178	26	Limpieza a cargo del municipio.
Microbasural (15 m^3 a 500 m^3)	225	32	Limpieza a cargo de la ACUMAR, mantenimiento a cargo del municipio.
Basural (501 m^3 a 15.000 m^3)	36	2	
Macrobasural (más de 15.000 m^3)	8	-	
Total	**447**	**60**	

Fuente: Elaboración propia en base a ACUMAR, Línea de Base de Basurales 2011 y Convenio N°1615/11.

La línea de base de la ACUMAR fue criticada por su rigidez, dado que no permitía incorporar basurales formados con posterioridad a 2011; eliminar aquellos que habían dejado de existir y no se volverían a formar por cambios en el uso del suelo (por ejemplo, la construcción de una fábrica); o modificar la categoría para reflejar las variaciones en el volumen. La única actualización que se admitía era la eliminación o "baja" de los basurales que no presentaban residuos durante 6 meses consecutivos, aunque se los seguía controlando. Cabe mencionar que la inflexibilidad es una característica de esta metodología[137] porque, como expresó uno de los entrevistados: "si podemos modificar una línea de base, ya no sería más una línea de

[136] La ACUMAR firmó acuerdos específicos homólogos con cada uno de los municipios de la cuenca.

[137] La línea de base es un instrumento ampliamente utilizado en los estudios de evaluación. Consiste en la medición de indicadores de referencia antes del inicio de un proyecto (momento cero) para determinar el impacto de las acciones a través de la comparación con mediciones posteriores.

base"[138]. Si bien la herramienta resultó útil para dimensionar el problema, organizar las acciones de saneamiento y facilitar el monitoreo por parte del Poder Judicial, también supuso una simplificación. Ello fue así porque –entre otras cuestiones- los objetivos de mejorar la calidad, recomponer el ambiente y prevenir el daño en la CMR se tradujeron en la limpieza de los 447 sitios detectados; o de los 60 si nos limitamos al territorio de Almirante Brown. En el momento en que estos números adquirieron carácter público, las acciones se centraron exclusivamente sobre ellos, ni uno más ni uno menos. Así lo relató una de las integrantes de la APAyDS:

> Además de los identificados en la línea de base, hay otros sitios donde hay basurales pero no se los considera para nada, ni ACUMAR ni el municipio. ACUMAR no hace ninguna observación al respecto, por ejemplo cuando se los cruza camino a supervisar los que están en la línea de base (…) A ACUMAR le interesa la línea de base. Mi área son esos 60 (integrante de la APAyDS, 2015).

La cita precedente muestra que las oficinas gubernamentales se volvieron ciegas a cualquier sitio de disposición que no integraba la línea de base, sin importar el tamaño, la antigüedad o la peligrosidad del mismo. Creemos que ello es uno de los efectos de la construcción de los números públicos. Siguiendo a (Latour, 1992: 212-213), entendemos a las estadísticas como mecanismos de inscripción que permiten la acción a distancia. Ellas transforman a los objetos del mundo material en entidades móviles, estables y combinables que pueden ser transportadas, almacenadas o manipuladas sin perder su forma original. Esto significa que fenómenos lejanos y dispersos (como los basurales) se vuelven próximos, posibles de ser pensados y gobernados gracias a su transmutación numérica. Pero no debemos reducir estas cifras a simples retratos de una realidad exterior, a frascos que contienen pequeñas porciones del mundo. No debemos olvidar que también son mecanismos instituyentes de esos hechos y situaciones. Las estadísticas describen y prescriben al mismo tiempo; muestran y crean fenómenos que de otro modo serían imperceptibles (Daniel, 2013). Por esta doble naturaleza, el saneamiento de la CMR terminó reduciéndose a la limpieza de los basurales que conformaban la línea de base.

[138] Para superar estas limitaciones, en 2017, la ACUMAR elaboró una nueva línea de base en la cual eliminó los basurales que se encontraban por fuera de los límites hidrográficos y adicionó aquellos denunciados por los ciudadanos o identificados a través de relevamientos propios. Esta línea está compuesta por 162 puntos de arrojo, 118 microbasurales, 19 basurales y 2 macro basurales, totalizando 301 sitios con residuos dentro de la cuenca.

Otra de las críticas que recibió la línea de base fue la inclusión de los puntos de arrojo. A lo largo del trabajo de campo, personas entrevistadas pertenecientes a distintas áreas y niveles de gobierno afirmaron que les parecía ilusorio captar un fenómeno dinámico a través de un instrumento estático (como la línea de base). Al respecto, explicaron que la volatilidad en la formación de pequeños montículos de basura es tal que las cifras varían notablemente en diferentes días de la semana, e incluso pueden hacerlo en el transcurso de una misma jornada. Además, indicaron que el impacto ambiental de estos sitios es bajo y, por ello mismo, creían incorrecto incluirlos junto a sitios de gran envergadura y destinar recursos a supervisarlos mensualmente. Si el objetivo era sanear la cuenca, consideraban que la ACUMAR debía concentrarse únicamente en la disposición final de los municipios que no enviaban a relleno sanitario (macrobasurales); en tanto los puntos de arrojo debían ser resueltos a través de los servicios locales de recolección. En sus propias palabras:

> Vos un macro, lo tenés hace 30 años, tiene sentido. Un basural, lo tenés hace 5 o 6 años. Un micro, varios meses. Pero un punto de arrojo es... Cuando tenés paro y no tenés recolección, tenés un punto de arrojo en cada esquina. Es una cuestión de cuál es la permanencia de ese residuos ahí. Si forma parte de lo que podría abordarse normalmente con el sistema de recolección, nosotros no deberíamos estar relevándolo. Tendríamos que ocuparnos de aquellas cuestiones que exceden la capacidad del vecino para hacerlo (integrante del área de residuos de la ACUMAR, 2018).

> Me parecía ridículo que eso fuera calificado como basural. ¿Por qué? Porque en mi visión, que es la del trabajador de provincia de Buenos Aires, basural es el de Mar del Plata, el de Mar de Ajó. Eso es un basural. Siete bolsas en una esquina no es un basural. (…) No todo lo que ves con basura es un basural. Si vos todo lo que ves con basura le das una clasificación y utilizas el genérico basural para decir hay 447, entre los que hay 250 puntos de arrojo, estás exagerando la gravedad (ex integrante del área de residuos de OPDS, 2018).

La inclusión de los puntos de arrojo se explica por la existencia de dos incentivos centrales para construir una base de datos tan amplia como fuera posible. Por un lado, los municipios querían evitar las sanciones que el Juzgado podía imponer si evaluaba que se había omitido información sobre vuelcos clandestinos. Por otro lado, para los inspectores de la ACUMAR, la cantidad de basurales estaba en relación directa con la necesidad de su función. Cuántos más basurales detectaran, más fácil resultaba justificar sus tareas y sostenerlas en el tiempo. Ante la ausencia de definiciones precisas, un basural se convirtió en todo aquello que los ambos actores, personal municipal e inspectores de ACUMAR, calificaran como tal[139].

[139] Esta situación es habitual en los "burócratas de la calle", tal como fueron conceptualizados en el clásico trabajo de Lipsky (1996). Dado el poder discrecional y la autonomía relativa que estos trabajadores detentan respecto de la organización, las decisiones que toman, las rutinas que establecen y los dispositivos que

Ambas condiciones llevaron a incluir en la línea de base prácticamente a cualquier acumulación de desechos que hubiera en la vía pública.

Ahora bien, los criterios de inclusión/ exclusión que están por detrás de las cifras que se utilizan para representar a la realidad constituyen una de las cuestiones centrales de la producción de estadísticas. La medición de un fenómeno supone seleccionar algunos atributos (definidos como) relevantes y establecer si cada elemento cumple con dichos requisitos, ignorando las demás características. Es en este sentido que "la estadística crea objetos nuevos combinando elementos heterogéneos y dispares a partir de un principio de equivalencia instituido históricamente" (Daniel, 2016: 80-81). Lógicamente, este proceso de clasificación tiene dos riesgos intrínsecos: la exclusión de elementos que son semejantes en algún sentido que el sistema clasificatorio ignora (exclusión injusta) o, por el contrario, la inclusión de casos cuyas diferencias con el conjunto son pasadas por alto (inclusión injusta) (Stone, 2012). Siguiendo este razonamiento, creemos que los cuestionamientos a la inclusión de los puntos de arrojo en la línea de base dejan al descubierto la inestabilidad de la definición misma de basural; inestabilidad que no radica en la dificultad técnica de medir el volumen o de captar una realidad dinámica, sino en el criterio que lleva a reunir sitios de distintos tamaño en un mismo grupo.

La literatura especializada define a los basurales a cielo abierto como aquellos lugares donde se lleva a cabo la eliminación indiscriminada de residuos sólidos sin control de operación o con medidas muy limitadas para proteger el ambiente circundante (Mavropoulos, 2015: 8; ONU Medio Ambiente, 2018)[140]. Desde esta perspectiva, los basurales son la antítesis de los rellenos cuya instalación y operación se realiza siguiendo normas de ingeniería sanitaria (tales como planificación de celdas, mantenimiento de calles, tratamiento de líquidos lixiviados, gestión de emanaciones gaseosas, impermeabilización de suelos, aplicación de coberturas, compactación de residuos y control del tipo de desechos enterrados). Esta definición –muy extendida para describir los desafíos ambientales a nivel regional e internacional- pone el foco en los riesgos de la disposición final[141]. Por este mismo sesgo, no incluye precisiones sobre la

---

desarrollan para hacer frente a las demandas laborales, se convierten en las políticas efectivamente ejecutadas, más allá de lo establecido en cualquier diseño y planificación.

[140] Esta misma definición es la que utiliza el "Plan Federal de Erradicación de Basurales a Cielo Abierto" anunciado por el gobierno nacional en 2020 (https://www.argentina.gob.ar/ambiente/contenidos/basurales. Última consulta: 27/10/2020)

[141] Las estadísticas más recientes indican que el 40% de los residuos del mundo son arrojados en basurales a cielo abierto (Mavropoulos, 2015). En América Latina y el Caribe, 145.000 toneladas por día se destinan a

cantidad de toneladas o el volumen mínimo de residuos para calificar a un sitio como basural, dejando abierta la cuestión sobre si los puntos de arrojo deberían estar contenidos. Dicho en otros términos, la inclusión de los puntos de arrojo depende de cómo se interprete el concepto de "eliminación indiscriminada de residuos sin controles ambientales". Si el énfasis se pone en la presencia de desechos en sitios no preparados (sin importar la magnitud), entonces los puntos de arrojo deben ser calificados de basurales. Pero las cosas no resultan tan simples si el acento está en los impactos potenciales para la salud y el ambiente. Desde este punto de vista, "no todo lo que ves con basura es un basural", para usar la expresión de uno de nuestros entrevistados, siendo necesario tomar en cuenta otros factores. Los especialistas reconocen que la intensidad de los impactos ambientales de los basurales depende entre otras cuestiones de la ubicación; las condiciones geológicas e hidrogeológicas; el clima; la flora y la fauna locales; las corrientes, la composición y la cantidad de residuos; la zona geográfica que abarcan los desechos y los años de operación (Mavropoulos, 2015: 10). No es nuestra intensión emitir juicio sobre la bondad de haber incorporado a los puntos de arrojo en línea de base la ACUMAR. Pero sí queremos llamar la atención sobre la necesidad de discutir públicamente estos criterios para no caer en inclusiones o exclusiones injustas. Dado que estas decisiones –que a simple vista pueden parecer tecnicismos que sólo afectan a los expertos- tienen efectos concretos en el destino de los recursos públicos y en la calidad de vida de las personas es preciso abogar por debates amplios y plurales en los que tengan lugar la voz de múltiples sectores.

Miradas divergentes sobre las causas y estrategias de erradicación de basurales

Otra de las dimensiones analíticas importantes para comprender los problemas de política son las narrativas causales. El enfoque teórico en el que se apoya esta tesis sostiene que las acciones públicas son una forma de hipótesis sobre las causas y consecuencias de ciertos eventos; que ellas brindan respuestas (implícita o explícitamente) a por qué ocurren ciertos fenómenos y quiénes son los encargados de atender la situación. Por ello, la relación entre

---

basurales, quema u otras prácticas inadecuadas. Esto es equivalente al 27% de la población regional, o los residuos generados por 170 millones de personas (ONU Medio Ambiente, 2018).

causas y responsabilidad política resulta central para comprender la construcción de los problemas de política pública. En el caso de los basurales a cielo abierto, observamos diferencias en las imputaciones causales realizadas por la ACUMAR y la APAyDS, hecho que explica los cursos de acción impulsados por ambas instituciones.

Para la ACUMAR, los basurales se formaban principalmente por la "gestión inadecuada, ineficiente e insuficiente" de los municipios (ACUMAR, 2010: 21). El razonamiento era el siguiente: dado que los gobiernos locales son responsables de promover la valorización de los desechos, minimizar la cantidad de residuos enterrados y reducir los impactos que producen en el ambiente, la presencia de basurales es un indicador del incumplimiento de estas funciones. Según la ACUMAR, este déficit institucional se debía, en primer lugar, a causas económicas. Los municipios tenían dificultades a la hora de planificar y solventar las operaciones necesarias para una gestión ambientalmente sustentable debido a cierto desorden en materia contable y a los bajos niveles de cobrabilidad de las tasas e impuestos. Esta situación los obligaba a depender de fondos externos para el financiamiento de obras de infraestructura, como así también a realizar recortes o reasignar partidas presupuestarias para enfrentar contingencias inesperadas en otras áreas de gobierno. La segunda causa era la fragilidad institucional. La ausencia de información, de criterios de gestión uniformes y de áreas técnicas robustas atentaba contra el adecuado manejo de los desechos. Asimismo, la ACUMAR observaba fallas de articulación entre los gobiernos de la CMR para desarrollar estrategias comunes de resolución de problemas (ACUMAR, 2010: 22-23).

Siguiendo a ACUMAR, los otros dos factores que coadyuvaban a la generación de basurales eran la falta de educación ambiental y la existencia de un circuito informal de recuperación (ACUMAR, 2010: 23). Por un lado, afirmaba que el desarrollo de hábitos sustentables se vuelve más difícil cuando los ciudadanos ignoran lo que ocurre con los desechos una vez que son recolectados, los impactos ambientales de la disposición inadecuada, y los costos de los servicios de higiene urbana. Por otro lado, agregaba que el circuito informal también propicia la formación de basurales porque los descartes (aquellos materiales que no son reintroducidos en la industria) se suelen arrojar en espacios intersticiales de la ciudad.

Como corolario de este diagnóstico, la ACUMAR sostenía que era técnica y económica inviable encontrar una solución a nivel local y resultaba necesario desarrollar políticas regionales (ACUMAR, 2010: 23-24). No llama la atención entonces que sus acciones en materia de basurales se hayan enfocado en la inspección mensual de los todos sitios relevados

y en el financiamiento de las tareas de limpieza de la mayoría de ellos (60%). Si se sostiene que la causa principal de la disposición informal es la debilidad de los municipios para ejecutar y controlar las operaciones, es esperable que la estrategia de resolución sea asumir parte de dichas responsabilidades[142].

Este diagnóstico no era compartido a nivel local. Para la APAyDS, la formación de basurales no se explicaba por los déficits en las capacidades de los gobiernos locales, sino por la forma de desarrollo de la RMBA. Según argumentaban, el crecimiento no planificado de la mancha urbana favoreció la formación de asentamientos en áreas sin infraestructura y con servicios de higiene urbana irregulares. Tengamos presente que en las calles sin asfaltar (aproximadamente, el 50% del distrito en 2010), la recolección se suspendía durante los días de lluvias y subsiguientes porque los camiones no podían circular por calles fangosas. Para evitar la acumulación de la basura, entonces los vecinos recurrían a sistemas alternativos de recolección: a cambio de una pequeña retribución, los carreros retiraban los desechos y los arrojaban en sitios no preparados para tal fin. Dado que el volumen de esta corriente era significativo, los miembros de la APAyDS aseguraban que "la accesibilidad de los camiones en los barrios es el *quid* de la cuestión para resolver el tema de la basura". Al estar convencidos de que la extensión del asfalto traía más y mejores resultados que cualquier programa de limpieza de basurales, la APAyDS prefería ceder su participación en el presupuesto al área de infraestructura. Así lo exponía uno de sus integrantes:

> Sí, para nosotros claramente éste es un poco el orden, que tiene que ver por donde pasa la política de infraestructura como prioridad. Y atrás de eso se van montando un montón de otras cosas. Hay una frase de Carrillo... Acá la gente de salud es súper sanitarista y ellos decían: "que no venga plata acá, que vaya a obras públicas porque es la mejor política de salud". (…) Salud te está diciendo: dale agua, dale cloacas y capaz que no necesitamos tantos médicos. Pasa por ahí. Están haciendo un parate, sacrifican su participación en el presupuesto pero si va por ahí, a futuro nos va a venir por acá. Y en política de residuos, también. Tal vez no tengas que atender inmediatamente el tema de residuos para solucionar el tema de residuos. Tal vez tengas que atender otros problemas de infraestructura para atender éste, entre otros también… Además son vectores comunes: el acceso al transporte público, el acceso a la salud, el acceso a la educación. El servicio de residuos tal vez tenga un tronco común que sea ése (integrante de la APAyDS, 2015).

[142] En una primera etapa, la ACUMAR firmó un convenio con la CEAMSE para que realizara la limpieza de los vertederos. A partir de 2013, se cambió la modalidad y la ACUMAR comenzó a transferir los fondos a los municipios para que éstos llevaran adelante la licitación del servicio. Este cambio resulta curioso porque parece desconocer la falta de capacidad técnica, operativa y financiera diagnosticada por la ACUMAR.

Para la APAyDS, la previsibilidad del servicio de recolección no era el único factor que explicaba la generación de basurales. Los tipos de desechos que se recolectaban (o mejor dicho, los que no se recolectaban) también debían ser tomados en cuenta porque las restricciones en el servicio de higiene urbana derivaba en el incremento del flujo de residuos del circuito informal. Hasta 2015, en Almirante Brown no se recogían los escombros y los desechos voluminosos (ej. muebles, electrodomésticos, sanitarios, etc.), en tanto los restos de poda sólo se retiraban en las áreas urbanas consolidadas, como Adrogué y José Mármol. La falta de recolección municipal de residuos voluminosos favorecía la disposición inadecuada, sobre todo de aquellos hogares que no podían solventar los costos de los servicios privados (volquetes). En un distrito con altas tasas de pobreza, es fácil imaginar cuántos desechos terminaban en vertederos informales. Por esto, la ampliación de las corrientes atendidas era otra de las medidas que los integrantes de la APAyDS abogaban para solucionar el problema de los basurales. En sus propias palabras:

> [Con los basurales] hay que tomar una solución distinta, no limpiarlos. Hay que tomar la causa. Hoy el municipio no tiene una recolección de verdes eficiente. Acá sí te lo levantan porque estás en Adrogué. Pero salís de este cuadradito de Mármol o Adrogué, toda esta zona no saben a dónde hay que llamar. No hay recolección de áridos, de voluminosos. (...) Si no tocas las causas, nunca vas a tener la solución. Lo que hoy se hace es discutir cómo sanear las consecuencias (integrante de la APAyDS, 2016).

> Básicamente, uno de los problemas que se te generan con los basurales son corrientes que el municipio no captura: voluminosos, ramas y áridos. Son tres corrientes que si tenés un volumen importante, te brinda servicio el sector privado: los contenedores. Pero vos para sacar 4 carretillas de escombro, no vas a contratar a un contenedor. Y para una poda de un volumen determinado, tampoco. Y para tirar una cocina, tampoco. Y el problema empieza un poco ahí. Nosotros estamos aumentando la frecuencia pero, en realidad, no capturamos el grueso de lo que hoy genera los basurales (integrante de la APAyDS, 2015).

Queda claro entonces que, desde la mirada de la APAyDS, las acciones impulsadas por la ACUMAR eran inadecuadas porque no atacaban el problema de raíz; que la limpieza de basurales era una medida paliativa que sólo actuaba sobre el epifenómeno[143]. Para la APAyDS, el foco debía estar puesto en reconocer y gestionar la ciudad informal. Sin embargo, estas medidas estructurales estaban fuera de su campo de decisión. Por ello, ante la imposibilidad de pavimentar las calles de tierra o ampliar los tipos de residuos recolectados, la cartera diseñó una estrategia de captación, a la que llamó *Eco-puntos*. La idea era sencilla:

[143] En forma similar, el Cuerpo Colegiado advirtió sobre la insuficiencia de las acciones de limpieza para remediar el daño, y solicitó a la ACUMAR que incorporara el riesgo ambiental como criterio para priorizar las acciones a realizar (Cuerpo Colegiado, 2015).

instalar contenedores ubicados en vuelcos históricos con el propósito de concentrar los residuos y reencauzarlos más fácilmente al circuito formal. Tal como lo ilustran las siguientes citas, los propios impulsores del programa lo definieron como una política de mitigación porque atenuaba los impactos negativos sobre la salud y el ambiente, pero no modificaba las causas de la generación de las corrientes informales:

> Los *Eco-puntos* no atacaron el problema de raíz. Era un proyecto de mitigación de basurales porque la basura seguía llegando. El problema es que, enseguida, se trasladaban los volquetes a la planta y evitaba la acumulación (integrante de la APAyDS, 2016).

> El concepto del ecopunto era: donde había un basural en que los tipos tiraban, le genero una política de captación, una política de captura. ¿Para qué? Para que no lo dejen en un micro basural. De alguna manera, el ecopunto era una bisagra entre el mundo formal e informal de la basura. El ecopunto era el reconocimiento del Estado de que existe un mundo informal y lo capturaba (integrante de la APAyDS, 2013).

Con la puesta en marcha de los *Eco-puntos*, se puso en agenda la dimensión social y sanitaria del problema. Al destinar recursos a mitigar los impactos de la disposición inadecuada de residuos –que afectaban en mayor medida a los sectores vulnerables- el programa ponía en primer plano las conexiones entre pobreza y ambiente. Para la APAyDS, se trataba de reconocer las corrientes informales para revertir (aunque sea parcialmente) el acceso desigual a la ciudad. Sin embargo, esta mirada no fue la que predominó durante todo nuestro período de estudio. Como analizaremos en el próximo capítulo, los *Eco-puntos* fueron cerrados en 2012 bajo el argumento de que visibilizaban la formación de basurales. Las nuevas autoridades ambientales consideraron inapropiado "oficializar" las prácticas de disposición informal y reemplazaron a los contenedores con operativos periódicos de limpieza. Paradójicamente, la premisa que había estado en el origen del programa (reconocer la ciudad informal), sirvió a su finalización.

Recapitulación

Como resultado de la descripción hasta aquí realizada observamos que, entre 2007 y 2015, la agenda institucional de residuos de Almirante Brown estuvo marcada por dos grandes grupos de acciones: por un lado, las iniciativas tendientes a mejorar la higiene urbana y reducir los

volúmenes de desechos del circuito informal, dentro de las que figuran la organización de operativos de limpieza de basurales (por parte de la ACUMAR y el municipio), la implementación de los *Eco-puntos* y la ampliación del servicio de recolección. Por el otro lado, las acciones orientadas a recuperar y valorizar algunas fracciones, tales como la gestión de RAEE y la instalación de islas soterradas para la recepción de materiales reciclables. Ambos conjuntos de acciones estuvieron asociados a regímenes de gobernanza opuestos: mientras que el primer grupo buscaba capturar la mayor cantidad posible de residuos y disponerlos de forma indiscriminada en rellenos sanitarios (*landfilling regime*), el segundo proponía tratarlos como recursos para evitar su entierro (*less landfilling regime*).

Al posar la mirada sobre el primer grupo (*landfilling regime*), se nos revelan construcciones diferenciales del problema. La primera diferencia refiere a la propia definición de basural. La comparación de los relevamientos estadísticos realizados por distintos organismos muestra la existencia de desacuerdos sobre los criterios de medición. ¿Un basural es cualquier montículo de basura que hay en la vía pública? ¿Es una acumulación de desechos de 500 m^3? ¿O de media hectárea? ¿Cuántos basurales hay en Almirante Brown? ¿3, 17 o 60 basurales? Estos interrogantes dejan en evidencia que en la realidad no hay nada que podamos denominar basural de forma categórica; y que su estatus como objeto de intervención pública es resultado de un proceso de construcción social y política. Es en este sentido que la tesis sostiene que las estadísticas son un dispositivo de construcción de problemas de política, antes que un mecanismo para describir la magnitud de los mismos.

La segunda diferencia corresponde a las causas de la formación de basurales. Mostramos que, para la ACUMAR, la existencia de basurales respondía a tres motivos centrales: la debilidad de los gobiernos locales para llevar adelante las tareas de higiene urbana, la falta de educación ambiental de los ciudadanos y las prácticas informales de recuperación de materiales. En cambio, para la APAyDS, se trataba de una cuestión de desarrollo urbano. Desde su perspectiva, la expansión no planificada de la RMBA había llevado a que amplios sectores residan en áreas sin asfalto, viéndose en la necesidad de utilizar servicios informales de recolección (los llamados "carreros"). Además, la ausencia de servicios municipales de recolección para ciertas fracciones (en particular: voluminosos, áridos y restos de poda) llevaba a que muchas personas se deshicieran de los mismos en los espacios intersticiales de la ciudad, propiciando con ello la formación de nuevos basurales. En pocas palabras, la ACUMAR encuadraba el problema en términos individuales al destacar como causas la falta de capacidades institucionales de los municipios y de conciencia ambiental de los ciudadanos;

en contraposición con la APAyDS que sostenía una mirada estructural del problema al considerar que los basurales eran la expresión material y más visible del acceso desigual a la ciudad.

Ahora bien, analizados en conjunto, observamos que ambos grupos de políticas (*landfilling regime* y *less landfilling regime*) no siguieron un esquema gradual de implementación, en el sentido de lograr por ejemplo la universalidad del servicio de recolección antes de avanzar hacia la gestión integral de los residuos. De hecho, la descripción realizada devela que la gestión ambiental del municipio estuvo marcada por procesos de inestabilidad institucional, que se tradujeron en reiteradas modificaciones del organigrama y en la interrupción de algunos programas (fundamentalmente, los *Eco-puntos)*. Creemos que esto responde al estilo de gestión que primó durante los años bajo estudio. Sibien Darío Giustozzi fue un "líder emprendedor" que renovó la imagen del distrito e impulsó procesos de renovación administrativa, dichas acciones no se enmarcaron en una visión estratégica de largo plazo ni estuvieron asociadas a cambios políticos o económicos más amplios. En este escenario, la agenda institucional de residuos quedó fuertemente atada a los conflictos burocráticos. Con esto queremos decir que, ante la ausencia de definiciones sobre los lineamientos políticos, el curso de acción que se siguió en materia de residuos fue resultado de la lucha entre las distintas áreas gubernamentales por imponer su visión del problema. Un argumento importante de esta tesis es que la agenda institucional de residuos estuvo sujeta a los vaivenes de los procesos de competencia política, antes que a las decisiones estratégicas sobre la forma de gobernar el futuro para la ciudad. Si tenemos presente que la capacidad de incidencia y la correlación de fuerza entre los actores siempre son contingentes, no es de extrañar que los arreglos institucionales y las políticas de residuos en Almirante Brown hayan seguido un camino tan errático.

Por último, el análisis muestra que la configuración de la agenda de residuos de Almirante Brown no permaneció ajena al proceso de problematización de la gestión de los desechos a nivel metropolitano. Sin embargo, no todas las corrientes de problemas descritas en el capítulo 2 (a saber: la emergencia del "fenómeno cartonero", las demandas por el cierre de los rellenos sanitarios y el juicio por la contaminación del río Matanza-Riachuelo) impactaron en el municipio de igual modo. La prioridad otorgada a las políticas encuadradas bajo el modelo de enterramiento masivo (tales como la limpieza y mitigación de los basurales a cielo abierto y la extensión del servicio de recolección) por sobre aquellas orientadas hacia la gestión integral con inclusión social deja en claro que el juicio por contaminación del Riachuelo tuvo

un peso privilegiado en la selección de los problemas, mucho más que las demandas de los recuperadores urbanos o los conflictos derivados de la disposición en rellenos sanitarios.

Capítulo 6. Procesos de reversibilidad política: el programa de mitigación de basurales del municipio de Almirante Brown (2009-2013)

Introducción

En este capítulo se describe el derrotero de los *Eco-puntos*, el programa de mitigación de basurales que el municipio de Almirante Brown implementó entre 2009 y 2013. Dicho programa buscó encauzar las corrientes informales de residuos que transitaban por el espacio urbano hacia los rellenos sanitarios de la CEAMSE a través de la colocación de grandes contenedores en áreas de escasa consolidación urbana y en las que históricamente se arrojaban desechos. El programa –que surgió como iniciativa de la APAyDS tomando como modelo una experiencia desarrollada en San Pablo (Brasil)- convirtió al distrito en el único de la región en desarrollar medidas de mitigación contra los vertederos informales, trascendiendo las acciones impulsadas por la propia ACUMAR.

Los *Eco-puntos* tuvieron un éxito considerable, el cual se observa en el incremento constante de las toneladas de residuos captadas, y en la disminución del volumen y la cantidad de los vertederos informales. Pese a ello, el municipio decidió abandonar esta estrategia y pasar a controlar los residuos informales a través de la limpieza regular del territorio. La decisión de finalizar un programa que cumplía con los objetivos propuestos rompe con muchos de los supuestos más extendidos en el análisis de políticas y, por ello mismo, constituye un caso de especial interés para la sociología de la acción pública.

El capítulo indaga en cómo fue el proceso de ingreso y salida de los *Eco-puntos* de la agenda institucional de residuos del municipio. A diferencia de la literatura especializada –que ha tendido a tratar ambas situaciones de manera aislada- proponemos abordarlas simétricamente. Ello significa movilizar un mismo arsenal conceptual para comprender los factores que estuvieron por detrás de la implementación y finalización de los *Eco-puntos*. Si anteriormente se presentó a la política como una actividad discursiva que legitima ciertas definiciones del problema, aquí se profundiza en las prácticas concretas que llevaron a la adopción y al abandono del programa; entendiendo que la actividad política se despliega en el campo discursivo tanto como en las luchas cotidianas de poder. El argumento central es que tanto la

puesta en marcha como la finalización de esta iniciativa se explican por el trabajo de asociación y reclutamiento de aliados que algunos actores llevaron adelante. Creemos que rastrear estos movimientos nos permitirá, en última instancia, ampliar el conocimiento sobre los procesos de estabilización/ reversibilidad política que suceden a nivel local.

La innovación como adaptación: similitudes y diferencias entre los *Eco-puntos* en San Pablo y Almirante Brown

San Pablo es el estado más populoso y principal centro económico de Brasil, lo que lo convierte también en el máximo generador de residuos. Tal como ocurre en otras ciudades, distintos tipos de residuos son arrojados en las áreas intersticiales, reduciendo las superficies de espacios recreativos y ocasionando problemas ambientales y sanitarios (Resch, Matheus y Ferreira, 2012: 416). Para hacer frente a esta situación, en 2006, la municipalidad de San Pablo habilitó puntos para la entrega gratuita y voluntaria de pequeños volúmenes de escombros, grandes objetos (muebles, poda de árboles, etc.) y materiales reciclables[144], todos los días de la semana en horarios específicos[145]. En dichos *Ecopontos* –como se los denominó- quedó prohibida la disposición de orgánicos, patógenos y peligrosos. Se estableció un límite diario de entrega de 1 m^3 por persona. Se asignó personal municipal encargado de supervisar que los ciudadanos respetaran las normas y dispusieran cada fracción en los lugares indicados. Luego de su recepción, los áridos y los restos de poda eran enviados al vertedero de inertes, mientras que los materiales reciclables eran trasladados a plantas de clasificación para su acondicionamiento y comercialización (Resch *et al.*, 2012: 424)

Los *Ecopontos* se ubicaron en antiguos basurales con el propósito de recuperar esos espacios en términos paisajísticos y ambientales (de Carvalho, Locatellia y da Silva, 2012: 6). Según datos del ayuntamiento de San Pablo, en 2016, los 97 puntos instalados recibieron 720.855,99

[144] También existen *ecopontos* en otros municipios de San Pablo y en otros estados, tales como Río de Janeiro, Porto Alegre y Espíritu Santo.

[145] Los *ecopontos* abren de lunes a sábado entre las 6:00 hs y 22:00 hs, y los domingos y días festivos de 6:00 hs a 18:00 hs. Información recuperada de: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/amlurb/ecopontos/index.php?p=4626. Última consulta: 27/12/2017.

m^3 de desechos, lo que hace un promedio de 1.975 m^3 por día. De ellos, el 55% era voluminoso, el 39% escombros y el 6% reciclables[146]. Pese a estas cifras, las autoridades reconocían que aún muchos ciudadanos no los utilizaban por falta de costumbre o de conocimiento, horarios de funcionamiento irregular, rechazo de algunos materiales (ej. yeso, tejas de amianto y neumáticos) y deterioro de las instalaciones (Resch *et al.*, 2012: 426).

En 2008, uno de los funcionarios de la APAyDS conoció la experiencia de San Pablo en el marco de un seminario sobre cambio climático organizado por ICLEI, una agencia internacional que apoya a los gobiernos locales en el diseño y ejecución de políticas para el desarrollo sustentable. De inmediato, la propuesta le resultó atractiva porque evitaba la dispersión de los residuos y, a la vez, captaba fracciones que habitualmente quedan excluidas del servicio público de recolección. Tal como lo relatan los entrevistados, se decidió replicarla en Almirante Brown pero poniendo el énfasis en los desechos voluminosos que eran recogidos y dispuestos por los carreros por ser la principal fuente de generación de basurales:

> Adapté una estrategia que funciona en algunas ciudades de Brasil, orientado sobre todo a residuos áridos, a residuos de construcción. El ecopunto brasilero es el émulo, pero del subdesarrollo, del ecopunto portugués que, a su vez, es el émulo del ecopunto español que funciona para reciclado. Allá funciona pero sobretodo orientado a escombros y verdes, no tanto al problema de los carritos. Así que yo dije, bueno lo vamos a adaptar al tema de los volquetes (integrante de la APAyDS, 2010).

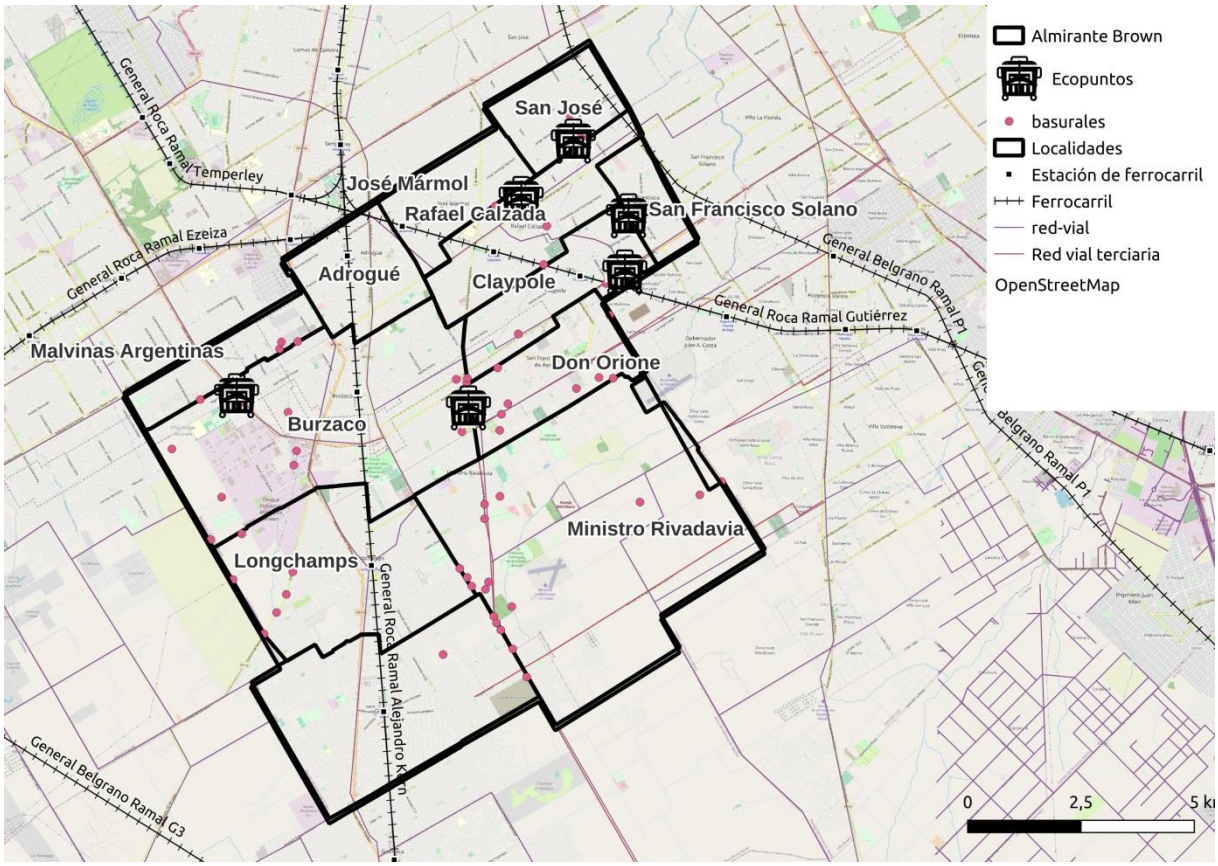
> El cartón se lo lleva el cartonero, olvidate. Dame el quilombo que la gente lo va a tirar por algún lado. Los voluminosos... en el conurbano, no tenés un teléfono para llamar para que venga la empresa a buscártelos, no existe. Y si existiese y te dicen lo que te cobran, llamás al carrito. O sea, vas a llamar al carrito siempre. Entonces si vas a llamar al carrito siempre, atajalo, dale un punto de recepción de los voluminosos y listo, y no te van a tirar en zanjones, en el basural. Vos tenés que atajarlo (integrante de la APAyDS, 2016).

En Almirante Brown, los *Eco-puntos* también se ubicaron en zonas crónicas de arrojo de residuos no sólo para recuperar esos espacios, sino fundamentalmente porque la APAyDS reconocía que "la lógica social que genera el basural es muy difícil cambiarla porque se corra el lugar de recepción". Para capturar realmente los desechos informales, creían que el programa se debía adaptar a las rutas por las cuales éstos ya circulaban. Apoyándose en el relevamiento de vuelcos que habían realizado, seleccionaron aquellas áreas que además no contaban con recolección formal pero resultaban accesibles para los camiones, y presentaban altos niveles de vulnerabilidad social (medida en función de las tasas de mortalidad infantil y

[146] *Ibid.*

la proporción de necesidades básicas insatisfechas) por ser donde residían las poblaciones más expuestas al riesgo ambiental. En total, se colocaron seis puntos: en el cruce entre Algarrobo y Ruta Provincial Nº 4 (Burzaco); en las inmediaciones del Hogar Israelita; bajo el Puente de Claypole (Claypole); frente al Hospital Oñativia (Rafael Calzada); en el antiguo basural ubicado en Torcaza y Gorrión (San José); y en la intersección de Rawson y Caléndula (San Francisco Solano).

Mapa 13. *Eco-puntos* y basurales. Municipio de Almirante Brown



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Geográfico Nacional, a Línea de Base de Basurales 2011 de ACUMAR y datos provistos por el municipio de Almirante Brown.

Una de las principales diferencias entre el programa de San Pablo y Almirante Brown fueron la infraestructura y el esquema de funcionamiento. Mientras que en San Pablo se construyeron edificios con rampas y sectores delimitados para cada corriente de desechos, en Almirante Brown esta idea no fue bien recibida debido a los costos iniciales de inversión. En su lugar, se optó por una alternativa más económica: colocar volquetes, oficinas móviles y baños

químicos en predios abiertos. A diferencia de San Pablo, todos los desechos eran depositados en un mismo contenedor y enterrados en rellenos sanitarios. La disposición indiscriminada indica que la estrategia de Almirante Brown corresponde a un régimen de gobernanza orientado fuertemente al enterramiento masivo.

Imagen 7. *Eco-puntos* de Jabaquara, San Pablo (Brasil). Año 2015

Fuente: Secretaria Especial de Comunicação (17/03/2015). Novo ecoponto no Jabaquara receberá até 250 toneladas de resíduos por mês. *Prefeitura de São Paulo*. http://www.capital.sp.gov.br/noticia/novo-ecoponto-no-jabaquara-recebera-ate-250. Última consulta: 27/12/2017.

Imagen 8. *Eco-puntos* en Almirante Brown

Fuente: Archivo del municipio de Almirante Brown.

Otra diferencia fue la operatoria: en Almirante Brown, los *Eco-puntos* funcionaban las 24 horas, todos los días del año. Las oficinas estaban destinadas al personal policial, responsable de controlar los vuelcos y resguardar las instalaciones. Además, trabajadores de la APAyDS recorrían diariamente los puntos para supervisar el desempeño del personal, relevar el estado de los contenedores y fiscalizar el servicio brindado por las empresas de volquetes.

Finalmente, ambas propuestas se diferenciaban por los tipos de desechos receptados. En Almirante Brown, se podían arrojar residuos domiciliarios (sin discriminar entre húmedos y secos), restos de poda y pequeños volúmenes de descarte de construcciones, en tanto que los residuos peligrosos y patógenos estaban prohibidos. La recepción de desechos orgánicos constituye una adaptación relevante respecto a la experiencia brasileña porque muestra que aquí el programa no sólo se diseñó como complemento del servicio de recolección tradicional –captando aquellas fracciones que quedaban excluidas- sino también como sustituto de éste en las áreas que estaban fuera de los pliegos de licitación. El siguiente cuadro sintetiza las diferencias y similitudes entre ambos programas:

Tabla 9. Comparación entre *Eco-puntos* en San Pablo y Almirante Brown

	San Pablo	**Almirante Brown**
Ubicación	Ex basurales	Ex basurales
Cantidad	97 (2016)	6 (2012)
Materiales recibidos	Áridos, voluminosos y reciclables.	Áridos, voluminosos y domiciliarios.
	No reciben desechos orgánicos, patógenos y peligrosos.	No reciben desechos patógenos y peligrosos.
	Hasta 1 m^3 por día por persona.	Volúmenes pequeños. Límite sin especificar.
Infraestructura	Predio cerrado, con rampas y contenedores para cada tipo de residuo.	Contenedor único, oficina móvil y baño químico en predio abierto.
Personal	Personal municipal para supervisar funcionamiento.	Personal municipal y policial para supervisar funcionamiento.
Días y horarios	Lunes a sábado de 6:00 hs. a 22:00 hs. Domingos y días festivos de 6:00 hs. a 18:00 hs.	Todos los días, 24 hs.

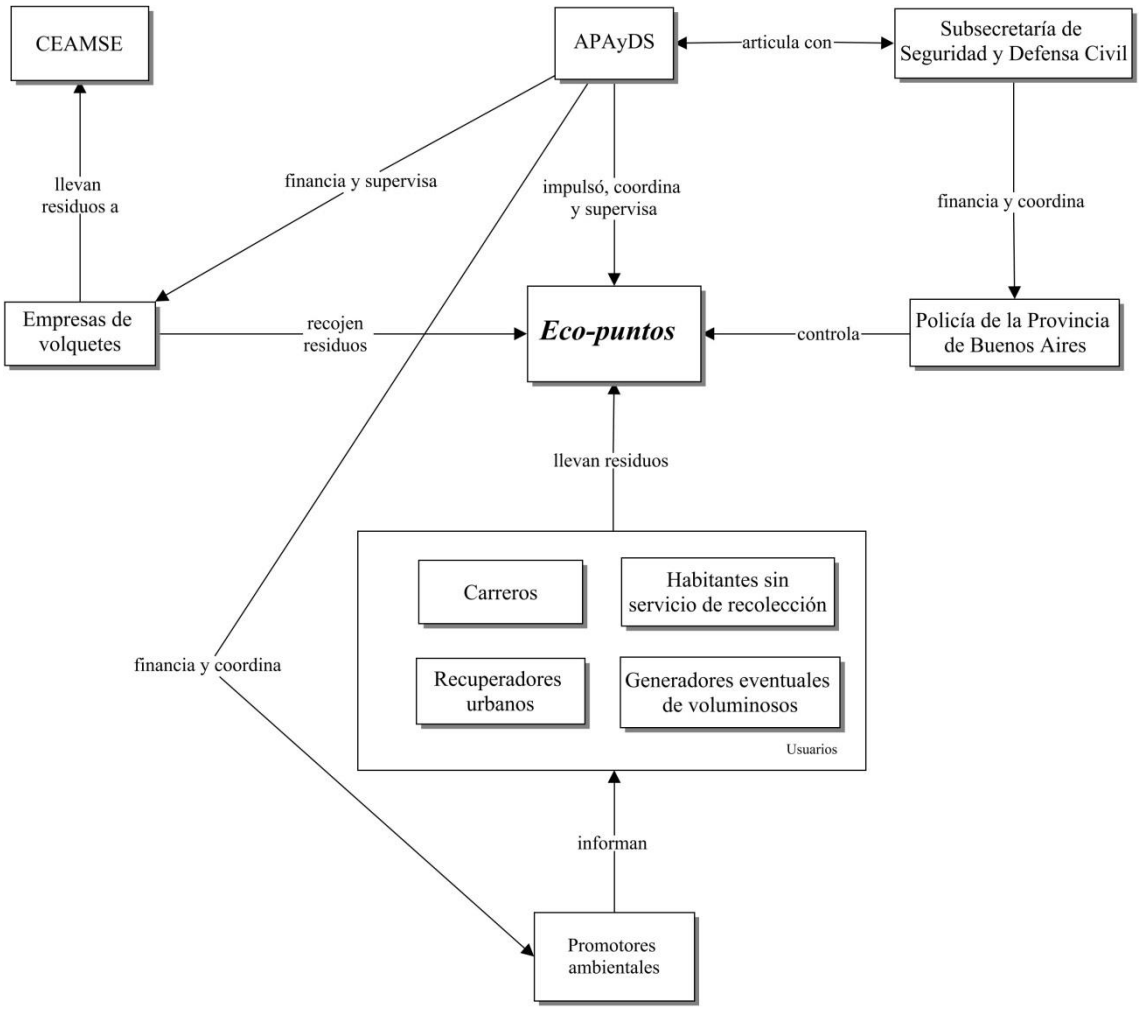
Fuente: Elaboración propia

En síntesis, basándose en la experiencia paulista, el municipio de Almirante Brown desarrolló una política innovadora en el marco de la CMR para mitigar los basurales a cielo abierto. De aquella, conservó algunos de sus aspectos centrales, fundamentalmente la transformación de antiguos basurales en puntos transitorios de captura. Pero también introdujo modificaciones significativas: orientó el programa hacia los carreros, utilizó infraestructura móvil y permitió el arrojo de residuos orgánicos. Creemos que estos cambios y continuidades revelan que las acciones públicas no surgen de una tabula rasa, tomando como único punto de partida los problemas identificados en el territorio. Más bien, se construyen como ensambles *sui géneris*, cuyas piezas se nutren de ideas y experiencias diversas. Es en este sentido que consideramos que las variaciones introducidas por el municipio de Almirante Brown confirman la idea, central para el análisis socio-técnico, de que todo movimiento de adopción siempre es un movimiento de adaptación (Akrich *et al.*, 2002b).

El arte de ensamblar intereses heterogéneos

Si las acciones públicas se construyen gracias a la convergencia de entidades diversas, esta comunión es resultado de las operaciones de traducción –esto es, creación, modificación y combinación de intereses- que llevan adelante mediadores de distinto tipo. Como se observa en el Gráfico 5, los *Eco-puntos* involucraron a numerosos actores, cuya participación requirió un arduo trabajo de persuasión y asociación. El objetivo de este apartado es reconstruir esa cadena de traducciones, sin la cual hubiera sido imposible poner en marcha el programa.

Gráfico 5. Actores involucrados en la implementación de los *Eco-puntos*



Fuente: Elaboración propia.

No hace falta profundizar en por qué el intendente es el aliado más poderoso de cualquier acción pública local, ni por qué su aprobación es indispensable para que las propuestas cobren materialidad. Como sintetizó uno de nuestros entrevistados: "el intendente es 'el' sujeto político de un municipio". Lo que sí merecer ser explicado es cómo un intendente llega a apoyar cierto programa de acción y qué mecanismos despliegan los actores para obtener su patrocinio. En el caso de Almirante Brown, el interés del jefe comunal por el programa estuvo mediado por la agenda de seguridad.

Sabemos que en Argentina, al menos desde mediados de la década de los 80, la seguridad se ha ubicado en el tope de las demandas públicas y revelado omnipresente en los medios de

comunicación (Galar, 2009; Kessler, 2009). Crecientemente, la ciudadanía ha reclamado políticas activas en materia de prevención, vigilancia y punición del delito; en tanto los gobiernos han sentido la necesidad de posicionarse frente a la problemática para mantener su legitimidad. El municipio de Almirante Brown no permaneció ajeno a esta tendencia. Durante su gestión, Giustozzi incrementó los recursos operativos y la flota de vehículos destinados a las tareas de vigilancia, organizó un centro de monitoreo, puso en marcha un programa de alerta comunitaria, y presentó un proyecto de ley para crear un Sistema de Seguridad Pública Municipal integral con una Guardia Urbana Municipal[147]. Por ello, no llama la atención que se haya mostrado interesado en los *Eco-puntos* cuando un miembro de la APAyDS sugirió que éstos podían atender simultáneamente el problema de los basurales y del delito. La propuesta era sencilla: la colocación de puestos de control junto a los contenedores podría tener un impacto positivo en la tasa de delito porque el personal policial –presente durante las 24 horas- no sólo aseguraría el correcto uso de los volquetes; sino que además evitaría robos, incendios y acciones vandálicas sobre las instalaciones; y prevendría o actuaría ante la comisión de delitos en la zona. Frente a esta perspectiva, el intendente no dudó en apoyar la iniciativa. Así, lo recuerda uno de los entrevistados:

> En una reunión de gabinete estaban preocupados, en parte, por la seguridad y, en parte, por el tema de la basura y qué sé yo… Entonces ya no me acuerdo cómo fue la conversación pero me acuerdo que algo yo dije de concentrar y no dispersar, alguien dijo algo, no sé el de Seguridad o quién, del tema de la seguridad. Y yo dije "¿por qué no hacemos una cosa? Ponemos así y así y así, les ponemos vigilancia las 24 horas, pa, pa", y le gustó a Darío, y ahí empezamos. (...) En ese momento, un problema, un quilombo así lo solucionabas con un *Eco-punto*, y el *Eco-punto* era una solución a un quilombo (integrante de la APAyDS, 2016).

Al igual que Pasteur con los granjeros franceses (Latour, 2008a), nuestro funcionario logró enrolar al intendente trasladándose él mismo hacia un sector de política con el que hasta entonces no tenía relación. Ese movimiento –la primera traducción de nuestro relato- transformó a los *Eco-puntos* en pasos obligados: si Giustozzi deseaba atender el problema de la inseguridad, antes debía dar un rodeo y pasar por el programa de mitigación de basurales. Hasta tal punto los *Eco-puntos* interesaron al intendente que, tiempo después, reforzó las

[147] Fuentes (i) Discurso de apertura de las sesiones ordinarias del HCD 2009, 2011 y 2013. (ii) Brown, con proyecto propio para crear Policía Municipal (24/08/2012). *Diario Popular*. https://www.diariopopular.com.ar/sururbano/brown-proyecto-propio-crear-policia-municipal-n127536. Última consulta: 08/09/2019.

partidas presupuestarias y solicitó personalmente la instalación de uno en las cavas del barrio San José[148].

La vigilancia de los *Eco-puntos* se encomendó a la Policía de la provincia de Buenos Aires. Por dicha tarea, los oficiales percibieron una remuneración adicional, la cual era abonada con fondos de la Subsecretaría de Seguridad y Defensa Civil del municipio. En distintas oportunidades, la policía expresó recelos en disminuir la cantidad de agentes en la calle para custodiar los sitios y, particularmente, en tener que cubrir los horarios nocturnos por los mayores riesgo asociados. Sin embargo, el incentivo económico resultó un mecanismo efectivo para disipar estas dudas y asegurar su colaboración. Afortunadamente, nunca se registraron hechos de violencia y la presencia policial –sumado a la colocación de luminarias y la parquización de los predios- impactó positivamente en la seguridad y el uso de los espacios públicos, tal como lo explica uno de los entrevistados:

> Nosotros trabajamos con seguridad los *Eco-puntos* porque el *Eco-punto* lo que también tiene es una estrategia de recuperación del espacio público. Porque no solamente evitamos que se vuelva a formar el basural a partir de la vigilancia del lugar, sino que buscamos la captura de la basura a partir de que es un lugar de disposición histórico para los cartoneros y le estamos dando seguridad, aunque sea policial, en un lugar a la gente que antes no transitaba. Ahora transita y también de noche. Y viene acompañado con un paquete que mejora de las luminarias de la zona. Entonces, todo esto, es un paquete que hace que la parada de colectivo que antes nadie iba porque le robaban y que se yo, pasa a ser un lugar que vuelve a ser utilizado (integrante de la APAyDS, 2009).

El municipio decidió optar por contenedores metálicos para receptar los desechos porque, además de que su instalación era más asequible que la construcción de estructuras rígidas, evitaban que los líquidos lixiviados filtraran en los suelos. Dado que el funcionamiento del programa dependía enteramente de dicha tecnología, el enrolamiento de las empresas de volquetes resultaba decisivo. La APAyDS se contactó con la Cámara de Volqueteros de Almirante Brown y le propuso participar de la prueba piloto a una de las pocas empresas que cumplía con la reglamentación necesaria para ser proveedora del estado. La experiencia dio buenos resultados y, poco tiempo después, dicha empresa quedó a cargo de todos los *Eco-puntos*. Esta asociación fue relativamente sencilla porque los intereses de ambos coincidían: el

[148] Las cavas de San José es unos de los barrios con mayor riesgo ambiental del distrito. Se emplaza en antiguas depresiones de suelo generadas por actividades extractivas de tosca, las cuales fueron rellenadas progresivamente con escombros y desechos domiciliarios. La mayoría de las calles son de tierra con bajo nivel de consolidación. El barrio no cuenta con red de agua corriente y cloacas, ni con servicio de recolección. Una proporción significativa de sus habitantes, incluyendo a niñas, niños y adolescente, se dedica a tareas informales de recuperación de materiales (Maiztegui, 2010).

municipio necesitaba reponer regularmente los volquetes para evitar que éstos desbordaran; en tanto la empresa buscaba ampliar su cartera de clientes, en especial si aseguraban un flujo continuo de trabajo.

Resuelta la provisión de volquetes, el próximo desafío era interesar a los usuarios. Como desarrollamos en el capítulo 1, el éxito de los artefactos socio-técnicos, entre los que incluimos a las acciones públicas, depende de que una extensa red de actores los haga circular. Ningún artefacto se propaga por inercia: si no hay alguien que se los apropie, simplemente se detienen. Es en este sentido que el destino de los *Eco-puntos* estaba en manos de los carreros; pero también de los recuperadores urbanos que necesitaban deshacerse de materiales, de los habitantes de los barrios sin servicio de recolección, y de los eventuales generadores domiciliarios de residuos voluminosos. El municipio debía hacer sus mayores esfuerzos por interesar a todos ellos, sobre todo porque el programa era fundamentalmente una iniciativa estatal que no había surgido como respuesta a demandas ciudadanas concretas. En efecto, el municipio registraba algunas quejas por la quema o el arrojo indebido de residuos pero no tenía conocimiento de colectivos que cuestionaran el manejo de los desechos a nivel local. De hecho, el Foro Hídrico de Almirante Brown, principal organización ambiental del distrito, nunca se manifestó en torno al tema, concentrando en cambio sus reclamos en el saneamiento básico y la contaminación industrial. En palabras de uno de los entrevistados:

> Con el tema de la basura no tenemos un actor en particular, yo te diría que hay organizaciones barriales… que si tienen cerca un basural van a demandar que le saquen el basural, pero curiosamente con el tema de la basura te diría que hay como una demanda más difusa, no hay un actor que demanda en particular (integrante de la APAyDS, 2009).

La primera estrategia para interesar a los usuarios fue la organización de operativos integrales de saneamiento. Éstos consistían en el desarrollo durante un corto período de tiempo de acciones de alta visibilidad orientadas a reducir riesgos ambientales. Entre dichas acciones, figuraban la limpieza de basurales, la desratización, la entrega de cebos para control de vectores y las campañas de vacunación gratuita. Asimismo, un grupo de cooperativistas del programa "Argentina Trabaja"[149], previamente capacitado por la APAyDS, recorría las

[149] El programa "Argentina Trabaja" fue una política del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación creada en agosto de 2009, mediante la resolución ministerial 3.182/09 y luego ratificada por el decreto 1.067/09. Su objetivo era promover el desarrollo económico y la inclusión social, a través de la formación de cooperativas de trabajadores. Estaba destinado a personas sin ingresos formales, incluyendo prestaciones, pensiones, jubilaciones y planes sociales (a excepción del programa de Seguridad Alimentaria). Los cooperativistas cumplían una

viviendas dando a conocer el operativo y explicando que a partir de ese momento los antiguos vertederos se convertirían en puntos habilitados para la disposición de residuos. Durante las semanas posteriores, los miembros de las cooperativas permanecían en los barrios para continuar con la promoción ambiental, entregando folletos, conversando con los (potenciales) usuarios, brindando talleres y limpiando los residuos que quedaban alrededor de los contenedores[150]. Tal como se desprende de la Imagen 9, la comunicación tuvo una fuerte orientación propositiva, invitando a los pequeños generadores a dejar sus residuos en los contenedores en vez de enfatizar en la prohibición de arrojarlos en la vía pública. Las prohibiciones se circunscribieron a los grandes generadores como industrias, camiones de gran porte o empresas de volquetes.

Imagen 9. Folleto de difusión del programa *Eco-puntos*

Fuente: Archivo del municipio de Almirante Brown.

jornada laboral de 40 horas semanales, asistían a capacitaciones y percibían un ingreso social. Realizaban obras de mediana y baja complejidad que buscaban mejorar la calidad de vida de los habitantes de barrios vulnerables, tales como: redes de cloacas y agua, infraestructura urbana, mejoramiento de espacios verdes, infraestructura comunitaria y mejoramiento habitacional (J. P. Fernández, 2012).

[150] Por razones presupuestarias, el programa contó con promotores ambientales únicamente durante el año 2010.

Al explicar qué materiales estaban permitidos arrojar, los promotores cumplieron una función pedagógica importante. Pero más relevante fue el trabajo de persuasión y reclutamiento que realizaron con los carreros. Como muestran las citas posteriores, la presencia de los promotores resultó clave para generar confianza en el programa y convencer a los carreros de que los oficiales de policía no los perseguirían ni castigarían por arrojar los residuos en los contenedores:

> Nosotros barremos las áreas aledañas y trabajamos con los carritos y eso también generó mejor nivel de respuesta y aceptación de la población circundante y de los carritos sobre el *Eco-punto*. Lo ven como algo amigable y no como algo que compite con ellos. La mayor preocupación es que sintieran que competían con ellos. De hecho, las primeras veces que los pusimos, veían que había presencia policial y se iban porque tenían miedo que le saquen el carrito. Hubo que salir a hablar con ellos. Los corríamos con la camioneta para explicarles que no, que lo podían dejar allí, que tuviesen la seguridad que nadie los iba a correr si lo dejaban ahí (integrante de la APAyDS, 2009).

> Después estaban los chicos que laburaban conmigo, que los había traído para acá, que generalmente caminaban en algunos barrios donde venían los vuelcos y trataban de desalentar... Algún carrito que volcaba a tres cuadras, iban ahí, iban con folletería que tenía un mapa que decía "aquí está tu lugar de vuelco". Tenía un slogan que decía "acá sí podes", era algo así. "Acá podes, acá está bien" era un poco la comunicación. Entonces, en vez de irlo a cagar a pedos, íbamos a decirle "andá allá". Era esta cosa que te decía de capturarlos. Había un grupito que hacía un poco eso, trataba de ir a los alrededores de los basurales y traerlos para acá (integrante de la APAyDS, 2015).

Estas citas evidencian el carácter pragmático de la iniciativa. En verdad, muestran que los *Eco-puntos* buscaron minimizar los riesgos ambientales adaptándose a las prácticas existentes en el territorio, en vez de inducir o coaccionar a los ciudadanos para que incorporen nuevos hábitos. Esta característica es poco frecuente en los programas de residuos, la mayoría de los cuales exige a las personas u organizaciones que se comporten de un modo diferente al que suelen hacerlo. Para la mayoría de estos programas, la falta de información se encuentra en la base de las prácticas nocivas para el ambiente: suponen que, si las personas conocieran realmente los efectos de sus acciones, dejarían de actuar de esa manera. Por ello, le otorgan un peso tan relevante a la educación ambiental. En Almirante Brown, sin embargo, las cosas se pensaron desde otro ángulo. Como explicamos en el capítulo 5, los integrantes de la APAyDS no consideraban que la falta de concientización fuera una de las causas principales de la formación de basurales, sino el déficits en la cobertura de los servicios de recolección. Consecuentes con este diagnóstico, decidieron ampliar los mecanismos de captación respetando los hábitos ya instituidos en la población. Así lo explica uno de los responsables del diseño del programa:

> Lo cierto es que se deshacen de los residuos de la forma más práctica. ¿Viste cómo se dice de las plazas japonesas? No sé si es verdad pero la metáfora está buena. Cuando ellos diseñan un espacio público, lo dejan abierto y se fijan donde la gente camina y, en función de eso, desarrollan el concepto. Eso es así, a veces queremos innovar y queremos forzar las situaciones a una estrategia cuando, en realidad, vos debes acompañar la facilidad del tipo a que se deshaga de eso (integrante de la APAyDS, 2015).

Esta forma de concebir el programa –simplificándolo para los usuarios- fue efectiva para el reclutamiento de éstos. La contrapartida es que tornó más compleja la participación estatal, dado que los usuarios no hacían, lo debía hacer el municipio. Esto mismo observó Latour con la introducción de la cámara fotográfica *Kodak.* Según su análisis, la simplificación del uso del aparato -que permitió su masificación- sólo pudo lograrse mediante la extensión y complicación de la red comercial de Eastman. Al respecto, afirma que: "Cuanto más automática y más negra sea la caja negra, más acompañada de gente tiene que estar. En muchas situaciones, como todos sabemos demasiado bien, la caja negra se detiene de forma lastimosa porque no hay agente comercial, ni servicio de reparaciones, ni repuesto" (Latour, 1992: 133). En pocas palabras, la lección que debemos retener es que cuánto más sencillos de utilizar son los artefactos socio-técnicos, más extensa y compleja debe ser la red sobre la cual éstos se apoyan.

Creemos que esta mirada orientada hacia los usuarios, sumada a la labor de promoción ambiental, resultaron clave para la aceptación social del programa. Al igual que con la empresa de volquetes, la traducción de intereses de los usuarios resultó sencilla, sin necesidad de dar largos rodeos, porque ambos actores querían lo mismo: el gobierno debía cumplir con el fallo que ordenaba erradicar los vuelcos informales, mientras que los ciudadanos necesitaban lugares accesibles para descartar los materiales. Por ello, una vez superados los recelos iniciales, los residuos comenzaron a llegar a los volquetes a la espera de ser trasladados al relleno sanitario. En mayo de 2009, primer mes del programa, se recibieron alrededor de 120 tn. Un año después, la cifra ascendió a 580 tn/mes aproximadamente, lo que significó un incremento de casi el 400% (Municipio de Almirante Brown, 2010). Lamentablemente, no se cuentan con estadísticas para todo el período, pero los entrevistados calcularon que se recibían entre 600 y 700 tn. por mes. Las siguientes citas dan testimonio del éxito del programa:

> La parte buena de la experiencia es que si vos a los tipos le das el canal, lo usan. Había muchos que antes iban a 5 cuadras y vinieron hasta ahí y lo tiraban. No tenían problema y dijeron "vamos al no-problema" (integrante de la APAyDS, 2015).

> El programa estaba dirigido a acopiadores, a personas que recolectaban los residuos. Pero también era utilizado por vecinos que no tenían sistema de recolección y optaban por ir y arrojar su bolsa. Tuvo buena aceptación. Tuvo una campaña de concientización muy fuerte con promotores ambientales e hizo eco. Tuvo muy buena aceptación (integrante de la APAyDS, 2016).

> Había momentos que no daban abasto. Yo recuerdo épocas que el *Eco-punto* no daba abasto de la basura que recibía. Impresionante. Es decir, funcionaba tan bien como punto de atracción para evitar otros vuelcos en otros lugares… (...) Los inspectores te lo dicen todo el tiempo. Cada vez hay más basura, cada vez hay más basura, cada vez hay más basura. Entonces, si yo evalúo eso, es decir, de que tiene ese efecto, sí, para mí sí [cumplieron su objetivo]. Sí, porque la gente lo lleva ahí. Y el carrero también va a ahí (integrante de la APAyDS, 2013).

Hasta aquí describimos la red de actores que compusieron los *Eco-puntos*: intendente, Subsecretaría de Seguridad, policía bonaerense, integrantes de cooperativas, empresas de volquetes y, especialmente, usuarios. Todos ellos fueron necesarios para que las ideas adquirieran existencia real. Sin embargo, el destino de cualquier política depende tanto de las presencias como de las ausencias. Entender la circulación los artefactos socio-técnicos también requiere identificar las traducciones malogradas. En nuestro caso, la ACUMAR fue el principal actor que no pudo ser enrolado dentro del programa de acción.

En el capítulo anterior mostramos que la ACUMAR motorizó la gestión ambiental del municipio. No sólo porque aportó los fondos necesarias para poner en marcha y sostener el funcionamiento de la APAyDS durante los primeros años, sino porque además señaló los temas prioritarios a tratar. En materia de residuos, esta agenda estuvo marcada casi exclusivamente por la limpieza e inspección de los sitios informales de disposición. Entre todos los cursos de acción posibles, ése fue considerado el más adecuado para sanear el territorio de la cuenca y, por ello mismo, el que concentró la mayoría de los esfuerzos económicos. Al respecto, los entrevistados relatan que la ACUMAR destinó alrededor de $150 mil por mes durante todo el año 2009 para la limpieza de los basurales del distrito pero que se negó a colaborar con los costos operativos de los *Eco-puntos,* incluso cuando éstos eran inferiores a dicha cifra[151]. Pese a reiterados esfuerzos, la APAyDS nunca pudo convencer a la ACUMAR de que apoyara la estrategia; no logró que confiara en que eran un camino adecuado para dar cumplimiento al fallo de la CSJN. Esta falta de apoyo fue criticada por los integrantes de la APAyDS, en particular porque consideraban que la limpieza como única

[151] De acuerdo con los entrevistados, durante el 2009, el programa insumió alrededor de $120 mil mensuales del presupuesto municipal: $60 mil por el servicio de volquetes, $50 mil en custodia policial y $10 mil en honorarios de promotores ambientales.

estrategia se sustentaba en una visión equivocada del problema. Así lo reflejan las siguientes palabras:

> Tengo alguna crítica con ACUMAR, porque yo creo que siempre se orientó mucho hacia la limpieza y no se preocupó mucho sobre el problema estructural. (...) Cuando limpiamos un basural atendemos un epifenómeno, pero no un fenómeno. El fenómeno es la generación de residuos del circuito informal. La ciudad informal existe, entonces asumirlo es una forma de comenzar a trabajar más directamente, sino no se sostiene (integrante de la APAyDS, 2010).

> ...la ciudad informal y la ciudad formal que tanto nos enseñó Jorge Hardoy en su momento, hay que pensarla mucho en América Latina. Y las estrategias tienen que considerar parte de esa ciudad informal, sino no entendemos nada de esta dinámica. Si simplemente vamos y limpiamos, lo único que hacemos es darle de comer a las empresas que se dedican a la limpieza. Pero seguramente no resolvemos ningún problema. (Lanzetta, 2010: 30).

La ausencia de la ACUMAR es importante para comprender el devenir del programa. Creemos que los *Eco-puntos* habrían resultado más trabajosos de desmantelar si hubieran logrado traducir los intereses de la ACUMAR. Como veremos en el siguiente apartado, los costos crecientes (los cual debieron ser absorbidos enteramente por el municipio) fueron un argumento de peso para poner en jaque la iniciativa. Pero además de las razones económicas, el enrolamiento de la ACUMAR hubiera dificultado el cuestionamiento de la estrategia porque no se hubiera tratado de oponerse sólo a la APAyDS, sino a un aliado mucho más poderoso. Sabemos que cuántos más elementos forman parte de un ensamblado, más trabajo conlleva desestabilizarlo.

El momento de la crisis: interrupción tecnológica y fricciones burocráticas

A principios del año 2013, el municipio de Almirante Brown procedió al cierre de los *Eco-puntos*. Esta decisión abre interrogantes significativos para la sociología de la acción pública: ¿por qué finalizar un programa que tuvo amplia aceptación social? ¿Qué elementos atentaron contra la política? ¿Qué actores entraron en juego en esta fase del programa? ¿Qué operaciones llevaron adelante? Las secciones que siguen recorren este proceso de reversibilidad política, un fenómeno que ha permanecido prácticamente ausente del campo de preocupación académica. Si bien la literatura existente aporta claves para comprender por qué

los programas públicos fallan en alcanzar los objetivos propuestos (partiendo del trabajo pionero de Pressman y Wildavsky (1998)) son escasos los estudios que identifican los factores que están por detrás de la interrupción de programas aparentemente exitosos[152]. Esta ausencia llama aún más la atención dada la extensión y recurrencia con la que las acciones públicas, independientemente de los resultados alcanzados, encuentran límites temporales concretos.

Retomando los aportes de la TAR, sostenemos que la perdurabilidad del programa dependía fundamentalmente de la capacidad de la APAyDS para reclutar aliados y, al mismo tiempo, controlar el comportamiento de éstos para que el dispositivo no se convirtiera en algo diferente. Durante algunos años, los *Eco-puntos* lograron mantener alistados al intendente, al área de seguridad del municipio, a la policía bonaerense, a la empresa de volquetes y a los usuarios; pero la situación no perduró en el tiempo. En las próximas páginas, argumentamos que la finalización del programa se debió al desacople entre los elementos humanos y no-humanos del ensamblado, así como a las fricciones burocráticas que se suscitaron durante la operación del mismo. Ambos procesos favorecieron la construcción de una imagen de ineficiencia que derivó finalmente en el desmantelamiento de los *Eco-puntos*.

Como vimos en la sección anterior, el volumen de desechos dispuestos en los *Eco-puntos* fue incrementándose exponencialmente. Este aumento de la demanda tornó necesario ampliar la cantidad y la frecuencia de reposición de los contenedores. Si al inicio había un volquete por día por punto, al final del período encontramos entre tres y cinco que se llegaban a reemplazar hasta tres veces en una misma jornada. Para hacer frente a este nuevo escenario, se introdujeron algunas modificaciones en el ensamblado. La primera fue la designación de un nuevo responsable político. En 2012, los *Eco-puntos* salieron de la órbita de la APAyDS y pasaron a depender de la Secretaría de Ambiente y Espacio Público. Este cambio se efectuó bajo el supuesto de que la centralización de las acciones de mantenimiento y limpieza en una única oficina mejoraría la operatividad; decisión que se vio reforzada por el hecho de que la Secretaría contaba con mayor equipamiento que la APAyDS para llevar adelante dichas tareas. Este traspaso constituye un punto de quiebre en nuestra historia. Cuesta imaginar que la trayectoria del programa hubiera sido igual si el equipo que lo había creado no hubiera sido reemplazado por otro que no había participado en ninguna de las traducciones que lo pusieron en marcha. El nuevo equipo debió operar un programa que no había ideado, ni colaborado a impulsar. Los criterios y las acciones que le habían dado forma les resultaban ajenos,

[152] Entre los trabajos que analizan el proceso de terminación de las políticas públicas, destacan las contribuciones de Bardach (1976), Bauer *et al.* (2012) y Kirkpatrick, Lester y Peterson (1999).

dificultando ello la identificación de cuáles eran los ajustes necesarios para mantener unidas a las distintas partes del ensamblado.

Con el objetivo mejorar la logística, la Secretaría de Ambiente y Espacio Público incorporó a una segunda empresa de volquetes con mayor capacidad financiera y operativa. Sin embargo, el cambio no trajo los resultados esperados y la nueva empresa tampoco pudo satisfacer la alta demanda de contenedores. El reclutamiento masivo de usuarios había provocado un desacople tal del ensamblado que éste no pudo ser restaurado ni con la designación de un equipo de gestión mejor dotado de recursos ni con la adición de un nuevo proveedor. La tecnología seleccionada había encontrado sus límites: superada cierta escala, los volquetes sencillamente no servían para contener el caudal de residuos que buscaba incorporarse al circuito formal. Sin importar el ritmo de reposición, éstos siempre estaban colmatados. Así lo relatan algunas de las personas entrevistadas:

> Llegó un momento que se vieron desbordados, como que el sistema no pudo sostenerse por la cantidad de demanda que tenía ese programa. Uno no podía ampliar la cantidad de volquetes, no podías poner 38 volquetes en el lugar (integrante de la APAyDS, 2016).
>
> Lo que empezó con un contenedor diario, terminó con 5. No había presupuesto ni logística que aguantase. (...) El éxito fue un poco su fracaso. Nunca dimensionamos en absoluto la escala (integrante de la APAyDS, 2015).
>
> El volquete lleva 3 m^3, por lo cual era ineficiente para un sistema de mayor volumen. Yo había ido a Córdoba a ver otras cosas, había volquetes que vienen con sistema de prensado, otros sistemas que son para eficientizar (integrante de la APAyDS, 2016).

A esta situación le daremos el nombre de interrupción tecnológica. Para la TAR, la estabilización de las asociaciones se logra mediante la incorporación de elementos no-humanos; son éstos los que mantienen unidos a los actores a lo largo del tiempo. La interrupción tecnológica tiene lugar cuando los artefactos ya no cumplen esta función, sea porque alguno de sus componentes dejó de actuar según lo esperado (“algo se rompió”) o bien porque no responden a los cambios en las condiciones de operación. Cuando ocurre una interrupción tecnológica, las asociaciones se tornan más débiles porque el destino de cada elemento comienza a independizarse del resto. El éxito de los creadores de los artefactos socio-técnicos reside entonces en multiplicar los trucos que hacen que cada elemento se interese por el funcionamiento de los demás para que se comporten como un todo homogéneo

(Latour, 1992: 124-128)[153]. Esta interdependencia es la que nuestros protagonistas no lograron sostener en el tiempo. En cierto momento, los elementos comenzaron a funcionar de manera disociada: los residuos llegaban a los puntos *pero* quedaban desparramados en el suelo porque los contenedores no podían albergarlos. La APAyDS había unido el destino del programa a un elemento, los volquetes, que ya no cumplía el rol asignado.

El desacople entre los elementos humanos y no-humanos se vio agravado por lo que denominaremos fricciones burocráticas. Con este término, hacemos referencia a la multiplicidad de situaciones no previstas que surgen durante la implementación y que se distancian de los acuerdos o expectativas de comportamiento iniciales. Hablar de fricciones burocráticas significa resaltar los roces y desgastes que se producen durante las numerosas interacciones que los diferentes elementos del ensamblado sostienen entre sí. Si bien guarda familiaridad con el concepto de brechas o fallas de implementación (Bovens y 't Hart, 2016; Dunlop, 2017; McConnell, 2015), se diferencia de éstos en que no interpreta dichos desvíos de manera negativa, como deficiencias o errores del diseño y la ejecución de la política. Las fricciones burocráticas no son defectos de planificación o ejecución, posibles de ser corregidos con el auspicio de técnicas de cálculo y control; son aspectos inherentes de la acción colectiva. En nuestro caso, hay tres situaciones que ejemplifican el concepto: el incumplimiento del cronograma de pagos a los proveedores, la reasignación de recursos originalmente destinados al mantenimiento de los *Eco-puntos*, y la distensión del control policial.

Una de las primeras fricciones se dio entre la Secretaría de Economía y Hacienda y las empresas de volquetes. Tal como sucede en muchas dependencias estatales, el municipio incumplió con las fechas de pago acordadas. La sistematicidad y prolongación de esta situación afectó la calidad y regularidad del servicio porque las empresas no pudieron mantener las condiciones de prestación debido a la imposibilidad de cubrir los costos operativos (honorarios de los choferes, combustible, mantenimiento de vehículos, etc.), o bien comenzaron a priorizaron a aquellos clientes que cumplían con los pagos. Durante el trabajo de campo, uno de los dueños recordó que el municipio le llegó a deber más de un millón de pesos, lo que prácticamente lo llevó a la quiebra. Por su parte, los integrantes de la APAyDS

[153] Uno de los ejemplos brindados por Latour corresponde a la temprana industria inglesa del hilado de algodón. Al respecto, indica que "el operario estaba a tal punto sujeto a la máquina que cualquier fallo de atención producía, no una pequeña deficiencia en el producto que podía ocultarse, sino un gran desgarro, muy evidente, que acarreaba la pérdida de un jornal del trabajo a destajo" (Latour, 1992: 126).

contaron que recibían numerosos reclamos por volquetes pintados con el logo municipal ubicados en obras particulares de Almirante Brown y distritos aledaños.

El segundo tipo de fricción refiere a la reasignación del equipamiento y personal afectados al programa a otras tareas, las cuales eran evaluadas como prioritarias o urgentes (por ejemplo, la limpieza de sumideros ante una alerta de lluvias intensas). Si bien la finitud de los recursos hace que estas decisiones sean habituales en la mayoría de las organizaciones, en nuestro caso la situación estuvo agravada por enfrentamientos políticos internos, en particular entre la Secretaría de Infraestructura y Planificación y la Secretaría de Ambiente y Espacio Público. Recordemos que los responsables de ambas oficinas aspiraban a suceder a Darío Giustozzi en la intendencia. En este contexto de competencia, la disponibilidad de recursos escasos para la construcción y mantenimiento del espacio urbano (como para un municipio son los camiones con pala hidráulica y batea) no sólo era una necesidad para cumplir con sus funciones, sino principalmente una táctica y signo de posicionamiento dentro del juego de poder que ambos desplegaron.

El tercer tipo de fricción que identificamos es la distensión del control policial. Transcurrido cierto tiempo, la retribución económica no resultó un incentivo suficiente para mantener a los oficiales enrolados en los *Eco-puntos*. Los entrevistados relatan que los agentes comenzaron a desempeñar las tareas con displicencia, consintiendo o incluso beneficiándose de prácticas antirreglamentarias. Al respecto, recuerdan que habían equipado las oficinas con camas, televisores y consolas de video juego, todas actividades prohibidas durante la jornada laboral. Asimismo, se multiplicaron los incendios de volquetes. La quema de basura es un método utilizado por los sectores vulnerables para obtener calor o seleccionar metales, de modo que la falta de control favoreció la reproducción de esta práctica. Las industrias y los comercios también se vieron favorecidos, pues comenzaron a utilizar a los *Eco-puntos* –a veces, a cambio de algún pago- para deshacerse de residuos que en el pasado hubieran dispuesto por medio de servicios privados. En palabras de algunas de las personas entrevistas:

> Dio lugar al curro. Porque los canas... a los que tenían que controlar que eso no sucediera, le abrimos un negocio enorme. "¿Cuánto vale el vuelco?" le decían. (….) Al que estaba cuidando ahí, al policía, a la gente de seguridad que tenía que velar por... Me parece que la cosa lo pasó medio por arriba. Además, el tipo venía y decía "¿Qué? ¿Y ahora me lo llevo?". "Y sí, llevatelo". "¿Y por qué él sí? Ah, pero si no pago impuestos como el carrito…" Me imagino que ésta era la conversación, la de siempre. "Bueno, flaco, tiralo". Resolviendo ahí, al instante (integrante de la APAyDS, 2015).

> Lo de Máximo, en realidad, fracasó porque... no es que fracasó en sí. Fracasó por la política. Si yo iba y le decía: "acá los milicos están durmiendo. Vienen a dormir. Tenés que poner un

> supervisor". Porque ahí los volquetes los prendían fuego, tiraban afuera de los volquetes. Ahí tenía que haber un tipo que dijera "el volquete está lleno, vení más tarde". No tirar en el suelo. Y el policía, dormía. Yo fui más de una vez a despertarlo, a decirle "me queman el volquete y vos estás acá". "Uh, disculpa, no me di cuenta". "Y porque estás durmiendo". A mí me sale guita un volquete. Me los prendían fuego. (...) Cuántas veces fui a un *Eco-punto* porque el chofer me avisaba que estaba prendido fuego uno (integrante de empresa de volquetes, 2016).

Sería reduccionista interpretar las acciones de los oficiales exclusivamente en virtud de pautas morales. Si nos limitamos a comparar los hechos con ideas preconcebidas sobre lo correcto e incorrecto, el análisis sociológico queda anulado. Ante la presencia de conductas que comúnmente son calificadas como "falta de interés" o "falta de ética profesional" tenemos, en realidad, que preguntarnos de qué otros ensamblados está participando ese actor, por qué otras redes está siendo interesado. Esto significa analizar las acciones como frentes, en permanente negociación, entre programas y anti-programas (Latour, 1998b). Por esta misma razón, la "falta de interés" no es la causa, sino la consecuencia de un programa de acción que aún no ha sido estabilizado. No explica *a priori* la forma de involucramiento, como si fuera una cualidad inmanente e inmutable que los actores transportan consigo a donde quiera que vayan. Las formas de participación son resultado del trabajo de composición, de las operaciones de interesamiento y enrolamiento que dan forma a los ensamblados. Operaciones, claro está, que deben ser actualizadas permanentemente si lo que se busca es que los artefactos socio-técnicos se difundan en el tiempo y en el espacio. Los ensamblados no se arman de una vez y para siempre; el riesgo de que las partes pierdan interés está siempre latente. Eso es lo que hemos tratado de mostrar con el concepto de fricciones burocráticas.

La confluencia de ambos procesos, la interrupción tecnológica y las fricciones burocráticas, llevó al colapso del programa. Hacia fines del año 2012, en los *Eco-puntos* había tantos residuos que muchos observadores los confundían con vertederos informales. De hecho, la ACUMAR los reportó como micro basurales en varias oportunidades. No extraña que el desborde sea la figura más evocada para referirse a este período, en el cual los *Eco-puntos* parecieran haberse convertido en aquello que buscaban erradicar. Las siguientes imágenes ilustran el estado de situación:

Imagen 10. *Eco-puntos* desbordados de residuos

Fuente: Archivo del municipio de Almirante Brown.

El desborde permanente de los volquetes, sumado a los costos crecientes, llevó a muchos a la convicción de que la estrategia resultaba ineficiente. Sabemos que la eficiencia es una categoría relativa que implica lograr un objetivo al menor costo posible, o dicho coloquialmente "sacar lo máximo por lo mínimo" (Stone, 2012: 63). Viendo las imágenes

anteriores, resulta fácil imaginar por qué algunos creían que el programa no era el mejor camino para controlar los basurales: pese a que los gastos operativos no había hecho más que incrementarse desde su inauguración (ya sean los gastos directos en el servicio de volquetes, los honorarios de la policía y los alquileres de oficinas móviles y baños químicos; o los costos indirectos, como la tarifa abonada a la CEAMSE por el incremento en los volúmenes enterrados), los volquetes estaban permanentemente rebalsados de residuos. A cuatro años de su lanzamiento, el programa resultaba difícil de solventar para el presupuesto municipal y los beneficios parecían cada vez menores. Así, se abrió una controversia respecto a qué hacer: ¿era posible resolver los problemas surgidos durante la implementación? ¿O la estrategia había llegado a un camino sin salida?

El cierre de la controversia y la construcción de una contra-política

Como es de esperar, las opiniones de nuestros protagonistas estaban divididas. De un lado, un grupo –al que podríamos llamar reformistas- creía necesario modificar el ensamblado de la política para satisfacer las nuevas condiciones de operación. Esta postura era sostenida por los integrantes de la APAyDS y algunos técnicos de la Secretaría de Ambiente y Espacio Público. Si bien discrepaban en el camino a seguir, estaban de acuerdo en que los *Eco-puntos* cumplían su propósito y eliminarlos significaba dar marcha atrás en materia de gestión de residuos. Defendían el sostenimiento del programa, al menos, hasta que se tratasen las causas últimas de la disposición informal. Dentro de este grupo, circulaban dos propuestas de reforma. La primera abogaba por una mudanza tecnológica que permitiera reducir los costos logísticos. Dado que el tamaño de los volquetes había demostrado ser inadecuado para atender la cantidad de residuos que se arrojaba, se sugería reemplazarlos por sistemas de mayor capacidad de carga, por ejemplo contenedores con métodos de compactación incorporados. La segunda propuesta era más ambiciosa y aspiraba a mejorar la captación de los desechos por medio de una transformación en la infraestructura. Se proyectaba construir una estructura edilicia rígida para ampliar y clasificar los tipos de residuos recibidos, evitando el entierro de materiales reciclables. Bajo esta propuesta, los *Eco-puntos* se convertirían, gradualmente, en

plantas de tratamiento de residuos. Esta segunda propuesta emparentaba más al programa con el modelo paulista original.

Del otro lado, estaban los detractores, quienes sostenían que las desventajas eran mayores que los beneficios y por ello, era imperioso ponerle punto final. El Secretario de Ambiente y Espacio Público, responsable político del programa desde el 2012, era el principal representante de este grupo. En su opinión, los *Eco-puntos* entrañaban tres obstáculos relevantes: eran una manera ineficiente de utilizar los recursos públicos, legitimaban el circuito informal de residuos, y presentaban un aspecto estético indeseable. Por todo esto, a pocos meses de haberse hecho cargo de la gestión del programa, decidió cerrarlo. Los siguientes extractos de entrevistas ilustran este momento de la historia:

> Llegó Diego (Fernández Garrido) y dijo: "saquen esto de acá". "Y en realidad, por ahí se puede reformar". "No, no, no…". Claro, él como es… "Sacame todo esto, desarmá los *Eco-puntos*". Como que se puso loco. Pero bueno... La primera idea era muy interesante si hubiese funcionado pero bueno, ésa es la realidad (integrante de la Secretaría de Coordinación de Gabinete y Gestión Urbana, 2015)
>
> Lo que el Secretario de Espacio Público y Medio Ambiente, que es Diego Garrido, quería era... Lo que él sentía era que estábamos oficializando basurales. O sea, estábamos permitiendo... Entonces, él de esta forma lo que quería era lograr que... bueno, la van a tirar en otro lado y lo vamos a ir a retirar, pero no va a ser nuestra culpa (integrante de la Secretaría de Espacio Público, 2013)
>
> A él (Fernández Garrido) le molesta caminar y ver una bolsa de basura. Manda a que lo multen a la persona que sacó la basura fuera del horario. Le molestaba ver los cestos, entonces trató de que todo lo que es basura quede abajo y quede lindo arriba. Le molestan esas cosas (integrante de la APAyDS, 2016).
>
> Ibas al *Eco-punto* y estaban los tachos desbordados, el aspecto efectivamente era malo. Y todo eso fue conspirando... el costo, el mal aspecto conspiraron contra los *Eco-puntos*. Internamente, alguien le llenó la cabeza al intendente de que era un desastre y qué sé yo, que lo mejor era levantar todo con pala y batea (integrante de la APAyDS, 2016)

En reemplazo de los *Eco-puntos,* la Secretaría de Ambiente y Espacio Público adoptó la limpieza con "pala y batea" como método exclusivo para combatir la formación de basurales. Esto significaba recorrer el territorio periódicamente para identificar los sitios de arrojo y levantar la basura allí acumulada utilizando camiones con pala hidráulica y bateas. Se pasaba así de una estrategia que promovía la concentración de los residuos, a una contra-política que prefería la dispersión de los desechos en el espacio público.

La decisión de cerrar el programa resulta interesante por diversos motivos. Primero, pone en evidencia las visiones en conflicto que dan soporte a sendos programas: mientras que la

creación de los *Eco-puntos* puso en primer plano el aspecto sanitario y ambiental de los residuos, su desmantelamiento hizo lo propio con el estético. El cierre del programa parece indicar que interesó menos reducir los riesgos de contaminación y afectación a la salud, que promover una imagen de ciudad "limpia y bella" en la que los desechos permanecieran alejados de la vista[154]. Creemos que esta visión guarda (mayor) afinidad con la construcción de Almirante Brown como marca urbana. Como vimos en el capítulo anterior, la gestión Giustozzi buscó renovar la imagen del distrito destacando el patrimonio arbóreo y cultural, e impulsando obras de infraestructura y mejora del espacio público. Dichas acciones se orientaron a poner en valor el territorio pero dejaron irresueltos los problemas estructurales de desigualdad y acceso a la ciudad. Creemos que el reemplazo de los contenedores por operativos de limpieza que quitaran a los residuos de la vista forma parte de esa manera de hacer política fuertemente orientada hacia el *marketing* y la necesidad de exhibir resultados inmediatos.

Segundo, el cierre de los *Eco-puntos* muestra que la vida política está repleta de paradojas; de situaciones en las que un mismo elemento puede ocupar posiciones opuestas. En este sentido, observamos que la necesidad de visibilizar y gestionar el circuito informal de los residuos primero operó como una razón para poner en marcha el programa, y luego como un argumento para ponerle fin. Lo que primero apareció como fuente de vida, luego se presentó como causa de muerte. Contradiciendo los postulados del modelo racional, el caso revela que los sentimientos, las emociones y las concepciones estético-morales de los funcionarios constituyen aspectos centrales del proceso de toma de decisiones (Stone, 2012).

Claro, el grupo al que llamamos reformistas no dudó en calificar al cierre de los *Eco-puntos* como un retroceso en la gestión ambiental, principalmente porque dificultaba el manejo de las corrientes informales. Según razonaban, no ver a los residuos no significaba que éstos hubieran desaparecido; y que de hecho, se debía temer cuando no se sabía dónde estaban porque no se podían calcular ni mitigar los impactos. Además, sostenían que la limpieza con "pala y batea" no era más eficiente ya que el municipio subcontrataba el servicio por valores iguales o superior a los destinados al alquiler de los volquetes. En tercer lugar, criticaban la nueva metodología porque no discriminaba entre los desechos y otros tipos de materiales. La "pala" levantaba residuos pero también tierra, ramas, piedras y cuanto elemento hubiera

[154] La concepción estética de la gestión de residuos por parte de la Secretaría de Ambiente y Espacio Público quedó nuevamente en evidencia en el año 2015 cuando instaló estaciones soterradas para la recepción de materiales reciclables, una alternativa que resultaba más onerosa y compleja que la colocación de cestos sobre las calles o veredas.

alrededor; materiales por los cuales se pagaba el traslado y enterramiento en los rellenos sanitarios. Así lo explica uno de los integrantes de la APAyDS:

> ¿Cuál es tu instrumento? La pala y la batea. Donde ve basura tirada lo que hace es clavar la uña y le da al suelo y colecta las 5 bolsas y 3 mts^3 de tierra, ramas, piedra, todo lo que encuentra, o sea estás recolectando un montón de cosas que no son estrictamente residuos para poder levantar esas bolsas tiradas. (…) ¿Qué resultados tengo? Que los kilos que entran al CEAMSE… entran más kilos que antes porque estamos levantando muchas cosas que no son residuos estrictamente. La técnica de limpieza es eficaz: levanta. Pero es ineficiente: levanta otro montón de cosas que no son basura (integrante de la APAyDS, 2013).

Como ilustra la cita precedente, el criterio de eficiencia era ahora utilizado a favor de los *Eco-puntos.* ¿Qué nos dice ello? Que la eficiencia opera como un argumento a ser movilizado a favor o en contra de ciertos cursos de acción, más que como un parámetro objetivo a partir del cual se evalúa la factibilidad y conveniencia de un programa público. Que la eficiencia no es una cualidad de los artefactos socio-técnicos, sino un arma de persuasión puesta al servicio de la formación de grupos.

Llegamos así al nudo central de nuestro argumento; esto es, que tanto la implementación como la finalización del programa no fueron resultado de un proceso de toma de decisiones donde se sopesaron sesudamente los costos y los beneficios, sino producto del trabajo de reclutamiento de aliados. En un comienzo, fue la APAyDS quien logró interesar al intendente –y a otra serie de actores- de la conveniencia de instalar contenedores para la captación de residuos; y ello lo logró presentando al dispositivo como un punto de paso obligado hacia la consecución de los propios intereses de dichos actores. Pero los ensamblados son provisorios y siempre está el riesgo latente de que los elementos se dispersen. Ello fue lo que sucedió. En cierto momento, la Secretaría de Ambiente y Espacio Público logró convencer al intendente de que los *Eco-puntos* eran una estrategia fallida que no valía la pena tratar de modificar; y que la limpieza con "pala y batea" servía mejor a sus intereses. Esta metodología, recordemos, era promovida por la ACUMAR en todo el territorio de la CMR. De este modo, la Secretaría logró re-direccionar el interés del intendente, principal apoyo del programa, hacia su propia propuesta, construyendo así una contra-política que cerraba la controversia de qué hacer con los basurales.

Recapitulación

En este capítulo, nos propusimos analizar simétricamente los procesos que llevaron tanto a la implementación, como a la finalización de los *Eco-puntos*. Recurriendo a los aportes de la TAR, seguimos a los actores en su trabajo por generar aliados para poner en marcha y estabilizar el ensamblado de política. La apuesta teórico-metodológica era identificar los factores que estuvieron por detrás del sostenimiento de las acciones públicas analizando un caso donde justamente tal empresa fracasó. En este camino, observamos que la experiencia de los *Eco-puntos* en Almirante Brown resultó paradójica, en el sentido de que la buena aceptación por parte de los usuarios derivó en el cierre del programa. La iniciativa alcanzó tal nivel de difusión que los elementos del ensamblado no pudieron dar respuesta a la demanda, multiplicándose las imágenes de volquetes colapsados de residuos. Ello abrió una controversia respecto a qué hacer con los *Eco-puntos*: mientras que algunos propusieron sostener la política modificando parcialmente el esquema de gestión; otros abogaron por su completa eliminación. Este último grupo logró articular nuevas propuestas y reclutar aliados lo suficientemente poderosos para ganar la disputa. Como resultado, la limpieza con "pala y batea" pasó a ser la nueva forma de gestionar los basurales a cielo abierto en el distrito.

¿Qué nos enseña esta historia? El caso releva cuatro momentos del proceso de construcción de políticas a nivel local que pueden servir de modelo para otras experiencias. Nos referimos a: (i) la adopción/adaptación de un modelo implementado en otra geografía pero ajustado a las características locales; (ii) la traducción de intereses de distintos actores para que apoyen la iniciativa, centralmente los del intendente pero también los de la policía, las empresas de volquetes y los usuarios; (iii) el desacople entre los elementos humanos y no-humanos del ensamblado, lo que llevó a la puesta en cuestionamiento de la eficiencia de la estrategia; y (iv) la construcción de una contra-política que logró presentarse como una alternativa más adecuada para hacer frente a la problemática de los basurales.

Adicionalmente, esta historia de cuatro pasos deja algunas enseñanzas para pensar la acción estatal. En primer lugar, la importancia de reconstruir los sociogramas y tecnogramas de los programas públicos. Esta tarea, que es central para cualquier sector de política, se torna indispensable en las políticas de residuos ya que aquí la naturaleza híbrida resulta crucial para comprender el devenir de los ensamblados. Esto es lo que quisimos resaltar con los conceptos de interrupción tecnológica y fricciones burocráticas. Como dos caras de la misma moneda, la

noción de interrupción tecnológica enfatiza en los elementos no-humanos del ensamblado, mientras que las fricciones burocráticas hacen lo propio con los humanos. En conjunto, tratan de dar cuenta del proceso de desintegración que estuvo en la base de la desestabilización y reversibilidad de los *Eco-puntos.*

La segunda lección es la necesidad de abandonar una mirada unicista sobre el estado para prestar atención a las dinámicas burocráticas. El cierre de los *Eco-puntos* ejemplifica cómo los conflictos entre planteles gubernamentales –lo que la literatura denomina conflictos intraestatales (Bohoslavsky, 2014; Bohoslavsky y Soprano, 2009b)- moldean las decisiones públicas. En efecto, el caso deja en evidencia que el accionar estatal no depende tanto de evaluaciones sobre los medios más eficientes para alcanzar ciertos fines, como de la correlación de fuerzas entre los grupos que lo conforman. Son estas interacciones las que nos permiten comprender por qué lo que en un momento aparece como solución (esto es, el reconocimiento del circuito informal por medio de la instalación de contenedores) luego se interpreta como problema. Los *Eco-puntos,* que supieron ser un punto de paso obligado para los objetivos del intendente, más tarde fueron abandonados por ser incongruentes con la imagen de ciudad que dicho gobierno buscaba proyectar. No es que el dispositivo se tornó ineficiente, sino que la eficiencia vino a coronar el proceso de persuasión y reclutamiento del intendente hacia otro programa de acción, a saber la limpieza periódica de basurales. Creemos que el trabajo sociológico consiste justamente en la reconstrucción de estos procesos de elaboración de políticas y contra-política.

Conclusiones

El objetivo central de esta tesis fue analizar la construcción, el ciclo de vida y la estabilización de las políticas locales de gestión de residuos, tomando como caso de estudio a los municipios de Almirante Brown y Morón durante el período 2007- 2015. Específicamente, las preguntas que orientaron la indagación fueron: ¿cómo es la agenda institucional de residuos de los gobiernos locales metropolitanos? ¿En qué medida se registran procesos de innovación en materia de residuos durante el período de estudio? ¿Qué cambios hay en las narrativas asociadas a la gestión de residuos? ¿Qué cuestiones sociales, políticas y ambientales aparecen como relevantes en la configuración de los nuevos dispositivos de intervención? ¿Quiénes son los actores clave en estos procesos? ¿Qué pruebas deben superar estos actores para lograr poner en marcha programas que trasciendan las tradicionales funciones de higiene urbana? ¿Por qué algunas de estas acciones se logran sostener a lo largo del tiempo, mientras que otras son discontinuadas?

Cuando hablamos de gestión de residuos, analizar la escala local resulta ineludible porque los municipios son los responsables primarios del manejo de los desechos. Pero más allá de las obligaciones formales, las preguntas de investigación aquí planteadas cobran especial interés a la luz de las transformaciones recientes que sufrió este sector de política. Desde hace poco más de dos décadas, la forma en que los municipios de la RMBA manejan los desechos ha sido objeto de múltiples debates, con presiones que van en sentidos contrarios. En primer lugar, los procesos de urbanización, las tasas sostenidas de crecimiento demográfico y las actuales pautas de producción y consumo han incrementado la generación de residuos. Al mismo tiempo, existen restricciones a la localización de nuevos sitios de disposición final gracias a la multiplicación de colectivos que se organizan en defensa de la salud y el ambiente. En segundo lugar, los municipios se encuentran cada vez más compelidos (social y legalmente) a incorporar circuitos de recuperación y tecnologías de tratamiento pero tienen serias dificultades para canalizar estas demandas, entre otros motivos, por la escasa disponibilidad de fondos. Por último, el juicio por la recomposición ambiental del Riachuelo ha generado presiones en los gobiernos locales para lograr la erradicación de los basurales a cielo abierto. Esto último está lejos de concretarse debido a las restricciones técnicas,

económicas y políticas que existen para desarrollar nuevos sistemas de recolección y/o extender la red vial en territorios con superficies extensas y bajas densidades demográficas.

Cómo se gestionan estas necesidades es algo que varía en cada caso. El análisis de la escala local muestra que cada territorio las procesa de manera diversa, que cada municipio ensaya caminos distintos para atender las múltiples tensiones que atraviesan la cuestión. Esto constituye una verdadera novedad, pues durante más de tres décadas se habían limitado a recolectar y transportar los desechos. Por primera vez en mucho tiempo, los gobiernos locales comenzaron a incorporar nuevas funciones, a modificar procesos burocráticos altamente consolidados, a atender demandas socio-ambientales emergentes, y a interactuar con organismos antes inexistentes. El estudio pormenorizado de la gestión de los residuos en Morón y Almirante Brown durante el período 2007-2015 nos ha permitido extraer algunas conclusiones generales, las cuales esperamos que puedan ser validadas o refinadas en futuros escenarios.

Las contribuciones de la presente tesis se organizan en torno a dos ejes centrales de investigación: (i) las agendas institucionales de residuos; y (ii) los programas específicos de residuos. En el primer apartado se describe y compara cómo fue la configuración de las agendas institucionales de ambos distritos tomando en cuenta la temporalidad, el grado de estabilidad y las ideas predominantes sobre los desechos. Las siguientes dos secciones están destinadas a presentar nuestros resultados en relación con los principales factores que dan cuenta de las diferencias observadas en sendas agendas. Al respecto, se sostiene que tanto las características del proyecto político local como la forma en que el problema de la gestión de residuos se construyó a nivel metropolitano deben ser tenidas en cuenta a la hora de comprender las decisiones que los gobiernos locales toman en materia de residuos. En los últimos dos apartados, se exponen las principales lecciones que deja el análisis pragmatista de los programas de residuos *Tu día verde* (Morón) y *Eco-puntos* (Almirante Brown). Por un lado, este enfoque nos ha permitido identificar tres procesos recurrentes en la construcción de acciones públicas, a saber: la adopción/adaptación de iniciativas previas, la creación de intereses comunes, y la coordinación de elementos (humanos y no-humanos) para intentar que las políticas sobrevivan el paso del tiempo. Por otro lado, "seguir a los actores", principal premisa metodológica de la TAR, nos ha dado la oportunidad de observar que ciertos actores son engranajes clave del juego burocrático, en el sentido de que la acción pública local se tornaría ininteligible sin el estudio de sus movimientos e interacciones.

Trayectorias disímiles en la construcción de la agenda institucional de residuos

Nuestro primer nivel de análisis fue la agenda institucional de residuos, entendida ésta como el conjunto de programas y servicios orientados a recolectar, transportar, tratar y disponer los desechos domiciliarios. Dentro de este concepto, incluimos a los arreglos institucionales (áreas, competencias y funcionarios) que se incorporaron para llevar adelante dichas acciones. El análisis comparativo de las agendas de Morón y Almirante Brown aporta evidencias relevantes para pensar la forma en que se configuran las políticas ambientales. Estos hallazgos se organizan en tres dimensiones, a saber: (i) el momento en el cual cambia la agenda institucional de residuos; (ii) el grado de estabilidad que la misma exhibe durante el período de estudio; y (iii) las narrativas sociales de los desechos vinculadas con las acciones públicas.

En relación con la primera dimensión, observamos temporalidades diferentes en la adopción de programas innovadores de gestión de residuos; es decir, de acciones que transcienden la meta de la recolección y posterior disposición final en los rellenos sanitarios de la CEAMSE. En Morón, la implementación de medidas innovadoras en el manejo de los residuos tuvo un ingreso temprano al conjunto de preocupaciones gubernamentales. De hecho, fue uno de los temas que llevó a la destitución del intendente justicialista Juan Carlos Rousselot en 1998 y que luego, tanto Martín Sabbatella como Lucas Ghi utilizaron para construir su plataforma política. En el año 2000, Morón fue el primer distrito en instrumentar una audiencia pública para discutir los pliegos de licitación del servicio de recolección de residuos, metodología que reeditó en 2003, 2005 y 2014. Esta iniciativa no sólo le trajo beneficios económicos, sino que además le valió el reconocimiento en el ámbito nacional e internacional. En 2007, el municipio dio un paso más al lograr la universalidad en las condiciones de prestación del servicio de recolección gracias a la integración socio-urbana de los barrios Carlos Gardel y Presidente Sarmiento. Este logro –en sí mismo, nada despreciable si tenemos presente la morfología urbana de la región metropolitana- fue interpretado como una condición necesaria para avanzar hacia la adopción del enfoque integral, camino que comenzó a transitar al año siguiente. A partir del 2008, el municipio puso en marcha una serie de medidas tendientes a reducir la cantidad de desechos enterrados y a mejorar las condiciones laborales de los recuperadores urbanos. Dichas medidas incluyeron la realización de estudios de caracterización y análisis de alternativas en articulación con organizaciones locales; la

creación de una oficina responsable de elaborar, ejecutar y monitorear el plan de gestión integral; y la puesta en marcha de programas de recolección diferenciada para distintas fracciones: restos de poda y jardinería; aparatos eléctricos y electrónicos; aceites minerales y vegetales usados; medicamentos vencidos; y materiales reciclables. A esta última iniciativa le hemos dedicado especial atención dada la relevancia que tuvo dentro del mosaico de prácticas locales de gestión de residuos. Como vimos en el capítulo 4, fue uno de los primeros programas de recuperación de materiales de la RMBA: entre 2009 y 2013 se implementó como prueba piloto en algunos barrios y luego pasó a ser un servicio de recolección universal, adicional al de los desechos orgánicos. Además de su antelación, esta iniciativa se destacó por haber surgido en el marco de las asambleas de Presupuesto Participativo y haber sido ejecutada de manera conjunta con la cooperativa de recuperadores NuevaMente y con Abuela Naturaleza, una organización local dedicada a la promoción de la sustentabilidad urbana e inclusión social.

Por su parte, los cambios en la agenda institucional de Almirante Brown reconocen un origen más cercano en el tiempo. La primera medida que podríamos calificar de innovadora fue la jerarquización de la gestión ambiental en el 2008, año en que se creó la APAyDS dentro de la órbita del Departamento Ejecutivo. En ese marco, se fortalecieron las capacidades técnicas a través de la adquisición de equipamiento y la conformación de un equipo interdisciplinario. Tempranamente, la APAyDS impulsó políticas orientadas a reducir los impactos derivados de la disposición informal de residuos, las que le valieron cierto reconocimiento tanto dentro como fuera de la estructura municipal. Una de ellas fue el programa de recolección diferenciada de aparatos eléctricos y electrónicos a través del cual se llegaron a recuperar más de 200 toneladas de residuos tecnológicos. La otra se trató de los *Eco-puntos,* una estrategia de mitigación de basurales que analizamos en profundidad en el capítulo 6. Con esta iniciativa, Almirante Brown se convirtió en el único distrito de la CMR en participar proactivamente del componente de erradicación de basurales en el marco del proceso de recomposición de la CMR impulsado por la CSJN. Luego de ese impulso inicial, el manejo de los residuos perdió relevancia entre las preocupaciones gubernamentales. Los años venideros estuvieron regidos por cierta desatención de la agenda institucional de residuos, tal como indican el tiempo transcurrido entre la formulación de dichas medidas y la implementación de nuevos programas de menor envergadura. Dentro de este conjunto de medidas, figuraron el convenio con el Colegio de Farmacéuticos para la recepción de medicamentos vencidos en 2011, la instalación de tres cestos soterrados para materiales reciclables en el centro de

Adrogué en 2014, y la ampliación de la frecuencia y de algunas rutas de recolección de desechos domiciliarios en 2015.

En relación con la segunda dimensión, es decir el grado de estabilidad de la agenda institucional, también observamos diferencias entre ambos municipios. En Morón, las medidas adoptadas se sostuvieron durante los 16 años que gobernó el partido liderado por Martín Sabbatella, ya sea que nos refiramos a la distribución de responsabilidades entre oficinales gubernamentales y la designación de funcionarios, como a los programas implementados. El manejo de los residuos no estuvo sujeto a marchas y contramarchas, sino que las acciones se fueron adicionando unas a otras de manera incremental. Esta situación cambiará a partir del 2015 con la asunción de una nueva fuerza de gobierno. La gestión de Ramiro Tagliaferro (Cambiemos) reemplazó a *Tu día verde* por *Morón verde*, desplazando con ello a Abuela Naturaleza de la gestión del programa y sustituyendo el servicio de recolección puerta a puerta por una red de puntos de recepción. Además, la nueva gestión fortaleció una visión sectorial de la cuestión al remover a la UE-GIRSU y a la Dirección de Políticas Ambientales (renombrada como Dirección de Medioambiente) de la Secretaría de Planificación Estratégica para ubicarlas dentro de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. Si bien estos cambios no fueron analizados por exceder nuestro recorte temporal, abren interrogantes sobre la relación entre agenda política municipal y gestión de residuos que valen la pena explorar en el futuro.

La agenda institucional de Almirante Brown sí estuvo marcada por procesos de inestabilidad política. Entre 2007 y 2015, se sucedieron una serie de modificaciones en la estructura burocrática, siendo la desjerarquización de la APAyDS una de los más importantes. En 2011, el área perdió el rango de secretaría y pasó a depender de la recientemente creada Secretaría de Coordinación de Servicios y Medio Ambiente (llamada Secretaría de Espacios Públicos y Medio Ambiente en 2012 y Secretaría de Coordinación de Gabinete y Gestión Urbana en 2014). La nueva oficina fue asignada a un funcionario con poca experiencia en la temática, lo cual debilitó las capacidades técnicas de planificación, ejecución y monitoreo en el máximo nivel decisional. Esta situación se vio agravada por la ausencia de procesos de articulación con las líneas de trabajo existentes en la APAyDS. En muchos aspectos, ambas oficinas se manejaron de manera autónoma; e incluso llegaron a mantener confrontaciones abiertas respecto a los lineamientos que debían seguirse en materia de residuos. La decisión unilateral por parte de la Secretaría de cerrar los *Eco-puntos* constituye la máxima expresión de esta disputa, aunque no la única. También lo fueron las disposiciones –siempre inconsultas- de

instalar un costoso sistema de cestos soterrados en la zona más rica del distrito; la de incrementar la frecuencia de recolección de desechos domiciliarios en lugar de incorporar servicios para las corrientes que propiciaban la formación de basurales (por ejemplo, residuos voluminosos); y la de limitar las políticas contra los vuelcos informales a la limpieza de éstos una vez formados.

En relación con la tercera dimensión, también observamos diferencias en las narrativas asociadas a los residuos. Si bien ambos municipios buscaron ampliar la mirada tradicional que se centra de manera exclusiva en la recolección y la disposición final en rellenos sanitarios, no siguieron un mismo patrón. En términos generales, la agenda institucional de Morón se orientó progresivamente hacia la reducción en la disposición final *('less landfilling' regime)*; mientras que Almirante Brown presenta una tendencia menos clara, ya que implementó acciones enmarcadas dentro de ese mismo régimen en simultáneo con otras que produjeron el efecto contrario al incrementar el volumen de residuos enterrados.

El caso de Morón resulta interesante porque la incorporación del enfoque de GIRSU en la agenda ambiental fue el resultado de un proceso de progresivo reconocimiento del problema. En un comienzo, la preocupación por la gestión de los residuos estuvo centrada en la transparencia institucional, el desarrollo territorial y la participación ciudadana. Bajo ese paraguas, se implementaron las audiencias públicas para discutir los términos de contratación de la empresa de recolección y se homogeneizaron las condiciones de prestación del servicio de higiene urbana en todo el territorio. Ambas medidas forman parte de las tradicionales funciones municipales de barrido y limpieza. Fue recién a partir de 2008 que el municipio trascendió dichas competencias e incorporó nuevos objetivos, como la reducción de las toneladas enviadas a rellenos sanitarios, la inclusión social de los recuperadores, y la promoción de la industria del reciclado para disminuir la demanda de los recursos naturales. En efecto, la narrativa de la gestión integral tomó especial impulso durante la administración de Lucas Ghi, dando lugar a los cambios ya descritos en la oferta programática. Si hasta 2008 el problema se formuló en términos de eficiencia, transparencia y calidad del servicio de recolección, a partir de entonces las preocupaciones comenzaron a gravitar cada vez más alrededor de los impactos sociales y ambientales del esquema metropolitano de gestión de residuos.

En Almirante Brown, las ideas predominantes sobre la gestión de residuos sólidos urbanos no presentan una trayectoria tan estable y tampoco permiten identificar un proceso de ampliación

de la agenda ambiental. Si nos detenemos en las iniciativas adoptadas, vemos que las mismas se corresponden a dos regímenes diferentes. Las acciones tendientes a mejorar la higiene urbana y reducir los volúmenes de desechos del circuito informal –como la organización de operativos de limpieza de basurales, los *Eco-puntos* y la ampliación del servicio de recolección- se ubican dentro del modelo de enterramiento masivo (*landfilling regime*). En cambio, la recepción de RAEE y la instalación de islas soterradas corresponden a programas típicamente GIRSU, a través de los cuales se busca valorizar los desechos y reinsertarlos en los circuitos productivos para minimizar la disposición final y la extracción de nuevos recursos naturales (*less landfilling regime*). Lo distintivo es que la implementación de dichas políticas no siguió una secuencia temporal progresiva, como sí ocurrió en Morón. Tampoco respetó criterios de autoría institucional, en el sentido de que una misma oficina fuera responsable del diseño de cierto tipo de política. Por el contrario, los años que corren entre 2007 y 2015 fueron testigos de una implementación aparentemente errática de estas iniciativas. El municipio saltó de un modelo a otro sin seguir un patrón, situación que uno de los entrevistados ha descrito como "la modernización de lo arcaico y la arcaización de lo moderno". Con esta expresión, tomada de Florestan Fernándes, no sólo hizo referencia a la yuxtaposición de programas pertenecientes a regímenes diferentes, sino principalmente a la implementación de políticas de reciclado dirigidas hacia los estratos más ricos de la ciudad (como el sistema de recepción de materiales reciclables) sin antes resolver los problemas de recolección y saneamiento básico de la mayoría de la población. Si nos centramos en criterios de justicia social y racionalidad técnica, la agenda institucional de residuos del municipio resulta difícil de explicar. Bajo esos puntos de vista, muchas políticas de Almirante Brown resultan inconsistentes y hasta inaceptables. Sin embargo, la perspectiva teórico-metodológica que adoptamos en esta tesis nos ha permitido captar los procesos de decisión que configuraron un mosaico tal de políticas. Seguir a los actores sin presuponer sus intereses ni hacer juicios de valor –prestando atención a los juegos de poder, a las controversias y a las tensiones burocráticas tal como se fueron desarrollando- nos ha brindado la oportunidad de rastrear las marchas y contramarchas, las reorientaciones políticas y las trayectorias truncas, dejando en evidencia la complejidad y multiplicidad de sentidos que moldean a las acciones públicas.

El proyecto político de los gobiernos locales como condicionante de la agenda institucional de residuos

Ahora bien, ¿cómo explicar las diferencias observadas en la temporalidad, la estabilidad y las ideas predominantes en sendas agendas institucionales? Las evidencias presentadas indican que el proyecto político local ha sido un condicionante de peso en la forma en que los gobiernos manejaron los residuos. Con este concepto, nos referimos a los valores y las prioridades que guían las decisiones gubernamentales en su máximo nivel. Se trata de los objetivos o situaciones futuras que el Poder Ejecutivo desea alcanzar como resultado de las acciones emprendidas. Recordemos que, siguiendo a Oszlak y Gantman (2007) y Oszlak (1997), la multiplicidad de temas que forman parte de la agenda del estado puede ser reducida a tres cuestiones: el desarrollo, la gobernabilidad y la equidad. Esto significa que cada proyecto político (incluidos, los locales) se posiciona y resuelve la tensión entre dichos aspectos de una forma particular, lo que en última instancia termina definiendo la orientación de las políticas y el rol del estado en un momento dado. En la actualidad, estas definiciones tienden a depender más de la coyuntura y las preferencias de los referentes políticos, que de las ideologías y tradiciones partidarias. Esto porque –como mencionamos en el capítulo 1- las sociedades contemporáneas atravesaron un proceso de metamorfosis de la representación política, por el cual las "democracias de partidos" cedieron lugar a las "democracias de audiencia" (Manin, 1998). Éstas se caracterizan por el declive de las lealtades partidarias, la contingencia del vínculo de representación y la importancia de los liderazgos políticos. Dado que las preferencias electorales están en permanente actualización, las cualidades personales y las propuestas de los dirigentes tienen mayor relevancia que las (más estables) doctrinas partidarias. Son ellos a quienes la ciudadanía elige, con un alto grado de independencia de la fuerza a la que representan. Las figuras de Martín Sabbatella en Morón y Darío Giustozzi en Almirante Brown son expresiones de esta nueva forma de hacer política. Ellos buscaron distinguirse del ejercicio tradicional del poder, promoviendo estilos de gobierno que apostaban a la innovación institucional, a los resultados de gestión y al vínculo directo con la ciudadanía como principales fuentes de legitimidad. Si bien ambos formaron parte de este proceso de transformación política, el caso de Morón reviste aristas que lo hacen especialmente interesante para pensar el rol político jugado por los intendentes en este proceso.

Con apenas 29 años, Sabbatella llegó a la intendencia del municipio tras haber formado parte de la comisión investigadora del HCD que determinó la malversación de fondos de la administración anterior, encabezada por Juan Carlos Rousselot. Su primer mandato estuvo fuertemente marcado por el discurso de la transparencia, entendida ésta como el *locus* que articulaba honestidad y eficiencia. En un contexto de rechazo generalizado hacia la clase dirigente, el objetivo era demostrar que la capacidad de gestión no era irreconciliable con el manejo virtuoso de las finanzas. Así, se impulsaron mecanismos de rendición de cuentas y control ciudadano, entre los que destacaron la ya mencionada audiencia pública para la licitación del servicio de recolección.

A partir de su segundo mandato, el tópico de la participación se sumó a la retórica oficial y los esfuerzos se orientaron a reducir la distancia entre representantes y representados instituida por el proceso electoral. El municipio puso en marcha un conjunto de medidas, como la creación de las UGC, la conformación de consejos asesores en diversas áreas, y la implementación de dispositivos de participación al interior del Poder Legislativo. En relación con la gestión de residuos, destacan el proceso participativo de diseño y planificación de la urbanización de los barrios Carlos Gardel y Presidente Sarmiento que permitió la universalización del servicio de recolección; como así también la implementación de las asambleas de Presupuesto Participativo en el marco de las cuales se originó el programa de recolección diferenciada *Morón recicla.*

Ambos clivajes discursivos (transparencia y participación) permanecieron como ejes de gestión a lo largo de nuestro período de estudio. Lucas Ghi (2009-2015) dio continuidad al proyecto político de Sabbatella, validando la importancia otorgada a la lucha contra la corrupción y a la participación popular en las políticas públicas. Durante su gestión, no sólo se mantuvieron las acciones iniciadas previamente, sino que además se ampliaron algunas líneas de trabajo; entre ellas, la gestión integral de residuos. Todas estas prácticas convirtieron al distrito en un caso de estudio privilegiado y en referencia ineludible para los organismos públicos y las organizaciones de la sociedad civil abocados a la mejora de la calidad institucional.

En Almirante Brown, el proyecto político tuvo una configuración más difusa. Giustozzi llegó al municipio en 2007, luego de ganarle la contienda a un histórico líder justicialista, como parte del proceso de renovación de las conducciones locales del conurbano bonaerense. Al igual que sus pares en otros distritos, buscó modernizar la gestión municipal introduciendo

nuevos temas y renovando ciertos procesos de trabajo. En este sentido, reemplazó la Coordinación General de Medio Ambiente de la Secretaría de Salud por la APAyDS, una oficina a la que dotó con la máxima jerarquía y un robusto equipo de profesionales.

Los mayores esfuerzos de la gestión de Giustozzi se orientaron a desarrollar una marca-ciudad que posicionara al distrito como "Ciudad de las Artes y las Ideas". Para ello, se organizaron eventos masivos con figuras culturales y deportivas de renombre. Asimismo, con el apoyo del gobierno nacional, se llevaron adelante numerosas obras de infraestructura y mejoramiento urbano, como canalizaciones contra las inundaciones, redes de agua y cloacas, pavimentación de calles de tierra, forestación y puesta en valor de espacios públicos. La enorme visibilidad de ambos conjuntos de acciones contrasta con la ausencia de una agenda gubernamental clara. La administración de Giustozzi no tuvo clivajes conceptuales explícitos, como fueron la transparencia y la participación en Morón. Las intervenciones físicas y simbólicas sobre el espacio urbano se desarrollaron sin seguir una pauta común y en ausencia de una visión de futuro definida. A este modelo de gestión, basado en el desarrollo de acciones de alto impacto pero sin una orientación estratégica, lo hemos denominado *marketing* urbano restringido. Este estilo de gobierno ha tendido a ubicar al desarrollo económico entre sus metas principales, subordinando cuestiones vinculadas con la equidad.

Resulta evidente que estos proyectos políticos están territorialmente situados. Esto significa que los valores y prioridades que orientan las acciones gubernamentales están en diálogo con las características físicas y sociales del espacio sobre el que se ejerce soberanía. Aspectos como la presencia de agentes contaminantes, la cobertura de los servicios urbanos, la trama económica o la composición socio-demográfica entran en juego en las definiciones políticas. Por supuesto, entre unos y otros no hay una relación de determinismo unilateral: si la configuración territorial condiciona las prácticas de gobiernos es porque los territorios son "leídos" políticamente. Son esas representaciones las que influyen en la forma en que el Poder Ejecutivo decide intervenir. Así, por ejemplo, la política no se ejercerá de igual manera en una ciudad relativamente homogénea, que en una con fuertes asimetrías en términos de consolidación urbana o distribución de la riqueza.

El municipio de Morón, perteneciente a la primera corona de aglomeración metropolitana, es el centro administrativo y comercial de la zona oeste. Tiene una estructura netamente urbana con tasas de cobertura cercanas al 100% en los principales servicios (tales como alumbrado, pavimento, acceso a transporte público y recolección regular de residuos). La principal

excepción está dada por las redes de agua y cloacas, en virtud de las dificultades que persisten para alcanzar a las áreas periféricas. Una pequeña parte de su territorio forma parte de la CMR, donde se registraron 13 basurales de escasa magnitud. En 1994, el municipio fue parte de un proceso de división territorial que no sólo derivó en la reducción de su superficie (la cual pasó de 197 a 55,66 km^2), sino que además tuvo un efecto homogeneizador sobre la composición social: los estratos medios quedaron dentro de los nuevos límites del partido, mientras que los sectores populares pasaron a formar parte de Ituzaingó y Hurlingham.

Por el contrario, Almirante Brown exhibe un alto nivel de fragmentación, dado principalmente por la coexistencia de áreas urbanas, periurbanas y rurales; cada una con estructuras y dinámicas propias. Al igual que los restantes distritos del segundo cordón, presenta un desarrollo insuficiente de la infraestructura; en particular, de las redes de agua potable y cloacas. La amplia extensión de calles de tierra agudiza la situación sanitaria, pues allí proliferan los basurales a cielo abierto dado que el servicio de recolección no se presta con regularidad. En 2011, la ACUMAR contabilizó 60 sitios de disposición informal. La población con necesidades básicas insatisfechas asciende al 13,6%, tres veces más que la registrada en Morón. Mientras que amplios sectores de la población viven bajo las máximas condiciones de privación material y deterioro ambiental, en algunas localidades predominan sectores de alto poder adquisitivo (tales como Adrogué o José Mármol).

Procesar realidades tan dispares constituye un desafío enorme desde el punto de vista político. La cantidad de unidades intraurbanas que componen un territorio complejiza la gestión porque cada una tiene temporalidades diferentes, y la brecha que separa a unas de otras puede llegar a ser muy amplia. Cuando la trama urbana y las formas de apropiación y uso del territorio están fragmentadas, la oferta política también tiende a estarlo. Por este motivo, uno de los argumentos es que la desigualdad favorece la construcción de agendas institucionales erráticas dado que éstas buscan responder a las expectativas de un electorado heterogéneo. Si se diseñan o impulsan programas focalizados, nula o escasamente articulados entre sí, es porque en los hechos se gestionan territorios diferentes.

En síntesis, creemos que la configuración de la agenda institucional de residuos y el proyecto político del gobierno local son factores asociados. En Morón, las políticas de residuos tuvieron suma relevancia porque permitieron materializar los ejes centrales de dicho proyecto: la transparencia y la participación. El Poder Ejecutivo vio en este sector de políticas la oportunidad de legitimar su figura frente a un electorado que percibía como esencialmente

homogéneo en términos de experiencias socio-urbanas. En el mismo sentido, no llama la atención que la agenda de residuos de Almirante Brown haya ocupado un lugar más ambivalente dentro de las preocupaciones gubernamentales. En un territorio con fuertes contrastes y sin un proyecto tan claramente definido, las probabilidades de que los procesos de construcción de políticas estén marcados por la inestabilidad y la dispersión de objetivos son mayores. El apoyo o, por el contrario, el desaliento a la ejecución de los programas tienen menos que ver con la racionalidad técnica de los problemas que con las estrategias de acumulación política, y es por eso que la consideración de los costos políticos, así como la mayor o menor visibilidad de las acciones son centrales para decidir de qué manera gestionar los residuos.

Resonancias metropolitanas en la escala local

Otro de los factores que mejoran nuestra comprensión sobre la forma en que se construyeron las agendas institucionales de residuos a nivel local son los efectos de procesos ocurridos en otras escalas. En el capítulo 2, mostramos que en los últimos años la gestión de los residuos de la RMBA ganó visibilidad en el debate público gracias a la confluencia de tres corrientes de problematización. En primer lugar, la crisis del 2001 y la irrupción del "fenómeno cartonero" en el espacio público posibilitó que la clasificación de residuos dejara de ser una actividad ilegal y pasara a ser considerada un trabajo digno. En segundo lugar, los conflictos por la localización de los rellenos sanitarios impusieron cuestionamientos y restricciones al modelo de enterramiento masivo, hegemónico durante más de tres décadas. En tercer lugar, la causa judicial "Beatriz Mendoza" transformó a la CMR en objeto de política pública e impulsó un programa de acción para controlar y gestionar adecuadamente los desechos del área. La confluencia de estas tres corrientes de problemas derivó, entre otras cuestiones, en la reformulación del marco normativo con el propósito de incentivar la reducción, la recuperación y el reciclado de los desechos. Al respecto, destaca la sanción de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la provincia de Buenos Aires (N° 13.592/06), a través de la cual se obliga a los municipios a elaborar planes integrales que incorporen los circuitos informales de recuperación y a reducir las toneladas enterradas

siguiendo un esquema progresivo de metas. A nivel local, cada una de estas corrientes ha resonado con distinta intensidad. Mientras que los conflictos en torno a la localización de los rellenos sanitarios prácticamente no tuvieron impacto en los municipios bajo estudio, los otros dos aspectos (el fenómeno "cartonero" y la judicialización de la política ambiental en la CMR) ejercieron su influencia en modos divergentes.

En Morón, fueron las demandas de los recuperadores urbanos las que tuvieron mayor impacto en la agenda institucional. Recordemos que el programa de recolección diferenciada *Morón recicla*, piedra basal del Plan GIRSU, surgió a instancias de la asociación civil Abuela Naturaleza (capítulo 4). Esta organización se formó en 2004 con la misión de crear, acompañar y potenciar cooperativas de reciclaje y emprendimientos sostenibles a través de programas de educación ambiental con inclusión social. Desde su creación, ha llevado adelante numerosas actividades de difusión y promoción en distritos de la zona oeste, convirtiéndose en uno de los principales referentes del reciclaje inclusivo. Asimismo, fue responsable de constituir la cooperativa NuevaMente y de asistirla a diario en las tareas de clasificación y comercialización de los materiales obtenidos por el programa.

Abuela Naturaleza fue la correa de transmisión que permitió conectar ambas escalas. En verdad, el trabajo de interesamiento que realizó a nivel local –en el que cuenta su paso por las asambleas de Presupuesto Participativo- fue indispensable para que el municipio incorporara una mirada social en el manejo de los residuos. Este trabajo fue tan efectivo que la perspectiva social terminó ganando preeminencia por sobre las demás. Prueba de ello es que las consideraciones de carácter ambiental y sanitario, como la necesidad de mitigar los impactos derivados de los rellenos sanitarios, fueron tenidas en cuenta únicamente cuando reforzaban la importancia de incorporar a los recuperadores urbanos al circuito formal. En igual sentido, esos argumentos fueron relativizados cuando operaban en contra del programa; por ejemplo, al marcar el bajo impacto que éste tenía sobre la disposición final de los residuos sólidos urbanos.

En Almirante Brown, las cosas sucedieron de otro modo. Mientras que las demandas de los recuperadores no permearon la agenda institucional, el saneamiento del Riachuelo fue un motor de cambio importante. En primer lugar, la creación de la ACUMAR impactó en la estructura burocrática, pues el Poder Ejecutivo robusteció el área ambiental para que la nueva cartera lo representara técnicamente frente al organismo, y canalizara los cuantiosos recursos que había disponibles para fortalecimiento institucional. En segundo lugar, la ejecución de la

sentencia modificó las rutinas de trabajo. El municipio debía elevar informes periódicos a la ACUMAR sobre la ejecución de los fondos; al tiempo que estaba obligado a comparecer frente al Poder Judicial para dar testimonio de los avances realizados en materia de saneamiento. Este monitoreo cruzado constituyó una verdadera innovación institucional, que forzó procesos de adaptación en la gestión local. El municipio, habituado a moverse con amplios márgenes de discrecionalidad, debió aprender a sistematizar tareas y a coordinar acciones internamente para responder al nuevo contexto. Sin embargo, los requerimientos de información eran tantos y tan frecuentes que, por momentos, las prioridades tendían a desdibujarse. En vez de promover el desarrollo sustentable, la APAyDS parecía haber sido creada para dar cumplimiento a dichas demandas. Lo que debía ser un instrumento para el saneamiento ambiental de la cuenca, en ocasiones fue un fin en sí mismo.

Con todo, el efecto más importante que la ACUMAR tuvo sobre la gestión de los residuos fue el condicionamiento que ejerció sobre el tipo de programas implementados. Sabemos que el apoyo financiero (o la falta del mismo) constituye uno de los incentivos más importantes que existen; en especial, bajo situaciones de restricción presupuestaria como la que suelen padecer los gobiernos locales. En este sentido, la disponibilidad de fondos para la erradicación de basurales fue un factor importante para que el municipio la incluyera en su agenda institucional. Sin embargo, la ACUMAR no sólo influyó en el tema sino también en la orientación de la política y, pese a los reiterados intentos de la APAyDS, la ACUMAR nunca aportó recursos económicos para solventar el sistema de *Eco-puntos*. Pero sí brindó financiamiento permanente para la contratación de los servicios de limpieza de los basurales relevados. Este sesgo terminó favoreciendo el desmantelamiento del programa y la extensión de operativos de limpieza. Ante la falta de apoyo de la ACUMAR, no llama la atención que los *Eco-puntos* no hayan resistido el paso del tiempo.

En síntesis, la tesis intenta mostrar la importancia de considerar distintas escalas de problemas a la hora de analizar la configuración local de las políticas. Aquí, hemos puesto el énfasis en los efectos locales de ciertas discusiones regionales; específicamente, en cómo los debates sobre la inclusión de los recuperadores, las formas de disposición final y la remediación de la CMR moderaron la agenda institucional de residuos de los gobiernos locales. Sin embargo, el análisis presentado deja entrever otras conexiones, como ser programas que se universalizan y amplían su cobertura; o experiencias que viajan de un distrito a otro, cruzando límites nacionales e internacionales. Pensar en términos de escalas nos abre caminos en múltiples direcciones porque, como afirman Zapata y Hall, "…los residuos son una cuestión de

gobernanza tanto global como local. Esta doble condición implica la urgencia de mirar cómo los discursos y narrativas globales del desperdicio están configurando las prácticas locales, y viceversa." (Zapata Campos y Hall, 2013: 5, traducción propia).

Adaptaciones, traducciones y ajustes: tres operaciones recurrentes

El segundo nivel de estudio abordado en la tesis fueron los programas de gestión de residuos *Tu día verde* en Morón (capítulo 4) y *Eco-puntos* en Almirante Brown (capítulo 6). Con el interés de superar los esquemas más tradicionales de análisis de políticas públicas –en donde la acción estatal se fragmenta en etapas secuenciales que incluyen la definición del problema y construcción de la agenda; el diseño y toma de decisión; la implementación y, por último, la evaluación- se recurrió a los aportes de la TAR. Esto permitió reconstruir con cierto detalle el ciclo de vida de ambos programas, prestando especial atención a las transacciones que fueron necesarias para su puesta en marcha y sostenimiento, así como a la red de actores (humanos y no-humanos) que se configuró entorno a ellos. Específicamente, lo que los casos mostraron es que la construcción de programas de residuos supuso la recurrencia de tres procesos centrales: (i) la adopción y adaptación de experiencias desarrolladas en otros contextos, (ii) la traducción de los intereses de distintos actores para que apoyen la iniciativa, centralmente los del intendente y los usuarios; y (iii) la coordinación y ajustes del ensamblado para que funcionara según lo planificado. Creemos que, en conjunto, estas etapas echan luz sobre las formas de construcción política a nivel local, al mismo tiempo que demuestran el potencial heurístico de la TAR para el estudio de las acciones públicas. Potencial, claro está, que deberá ser determinado empíricamente en futuras investigaciones.

En relación con la adopción y adaptación de experiencias desarrolladas en otros contextos, ambos programas surgieron a partir del traslado de prácticas desarrolladas por otros actores, en otras geografías. Por un lado, *Morón recicla* fue la expresión local de un fenómeno que comenzaba a extenderse en la RMBA, con epicentro en la CABA. En efecto, el diseño de la propuesta tomó como referencia el trabajo de "El Ceibo", una cooperativa que realiza recolección diferenciada puerta a puerta desde el 2002. Esta experiencia, la más famosa de todas, sirvió de inspiración al proyecto que Abuela Naturaleza presentó en las asambleas de

Presupuesto Participativo y dio origen al programa municipal. La metodología era igual: los miembros de la cooperativa visitaban una vez por semana las viviendas adheridas para retirar los materiales inorgánicos, que luego clasificaban y comercializaban. Además, ambos programas tenían el propósito de visibilizar el rol socio-ambiental de los recuperadores, mejorar sus condiciones laborales y, adicionalmente, reducir la cantidad de desechos enviados a disposición final.

En Almirante Brown, los *Eco-puntos* se diseñaron tomando como referencia la experiencia homónima de San Pablo, Brasil. En esta ciudad, la alcaldía construyó espacios destinados a la recepción de pequeños volúmenes de escombros, grandes objetos (muebles, poda de árboles, etc.) y materiales reciclables sobre antiguos basurales con la intención de evitar los vuelcos clandestinos. En Almirante Brown, se puso en marcha el programa con iguales objetivos, pero introduciendo algunas modificaciones. Primero, las acciones se orientaron a los carreros, las personas sin servicio de recolección y los recuperadores urbanos –en lugar de a la población en general- por estar entre los principales involucrados en la formación de basurales. Segundo, la infraestructura fue más modesta, pues sólo se colocaron volquetes y oficinas móviles en espacios abiertos sin edificar ninguna estructura rígida. Tercero, se asignó un único contenedor para la disposición indiscriminada de los residuos y (además de las fracciones mencionadas) se permitió el arrojo de desechos orgánicos. Esto indica que la estrategia aquí operó como sustituto del servicio de recolección tradicional, en vez de un dispositivo de gestión integral.

Más allá de las similitudes o diferencias concretas, interesa destacar que construir políticas a partir de la adaptación de experiencias previas es una manera de robustecer la solidez del nuevo ensamblado, y ello en un sentido diferente al atribuido habitualmente a las "buenas prácticas". Si las adaptaciones incrementan la fortaleza de los programas no es por su probada eficacia, su capacidad de replicabilidad o por cualquier otra bondad intrínseca que encontremos; sino porque anuda aliados poderosos a la red que se está construyendo. De este modo, cualquier disidente debe, primero, discutir con ellos. Embestir contra una propuesta que reúne muchos elementos resulta más difícil que enfrentarse a otra que representa a unos pocos. En segundo lugar, los procesos de adaptación dejan en evidencia que las políticas, sin importar cuán innovadoras se nos presenten, no se diseñan desde cero. En su composición, siempre figuran elementos desarrollados en otros contextos. Esto abre interrogantes sobre la circulación de ideas y modelos de gestión de residuos. El desplazamiento de conceptos y técnicas –tema que adquirió interés en las últimas décadas en las Ciencias Sociales- no debe

ser abordado como una simple traslación mecánica, sino tratando de captar los desplazamientos de sentido y los usos atribuidos en el nuevo marco de interacciones. En este sentido, la tesis contribuye a visibilizar estos desplazamientos a nivel local, y la variedad de sentidos que adquieren.

El segundo proceso identificado refiere a la traducción de intereses, un concepto nodal de la TAR. En reiteradas ocasiones, indicamos que la traducción "…involucra la creación de convergencias y homologías mediante la relación de cosas que eran previamente diferentes" (Callon, 2006: 120). Ambos casos de estudio abundan en ejemplos. Entre éstos, observamos que obtener el apoyo del intendente es la primera y más importante operación. La adhesión del jefe comunal constituye un requisito imprescindible para que cualquier propuestas ingrese a la agenda institucional. Cómo se logra y cuánto tiempo dura dicho respaldo son cuestiones que deben ser resueltas en situación. En Morón, Sabbatella se interesó por el proyecto de recolección diferenciada sólo luego de que éste fuera seleccionado por los vecinos en el marco del Presupuesto Participativo, de que Abuela Naturaleza haya insistido en la necesidad de su implementación en la Banca Abierta del HCD y además, de que haya obtenido un premio del propio municipio para la creación de un centro nocturno de contención para hijos de recuperadores. Fueron estos desvíos los que le permitieron a Abuela Naturaleza componer las fuerzas necesarias para ganar la atención del intendente. En Almirante Brown, Giustozzi aprobó la instalación de los *Eco-puntos* gracias al encuadre *(frame)* que uno de los funcionarios de la APAyDS le dio a la política. En vez de presentarla como una acción orientada exclusivamente a la mitigación de los basurales, propuso incluir custodia policial para exhibirla también como una medida de seguridad, un área de sumo interés para el gobierno local. En términos generales, observamos que las propuestas obtuvieron la adhesión del intendente en tanto pudieron acoplarse a las metas de éste: construir una democracia de proximidad, en el primer caso; y desarrollar políticas visibles y receptivas a los temas de actualidad, en el segundo. Cuanto más clara y evidente resulte dicha conexión, mayores serán las probabilidades de que el jefe comunal brinde su patrocinio.

En el otro extremo, las políticas deben traducir los intereses de los usuarios. La aceptación y ejecución que éstos hagan del papel asignado (por ejemplo, separar los residuos en orgánicos e inorgánicos, o llevar los desechos a los *Eco-puntos)* es indispensable para que se materialice la cadena de asociaciones. De lo contrario, el ensamblado no tiene perspectivas de sobrevivir. Ambos municipios apostaron a la figura de los promotores ambientales para convertir a los usuarios en sus aliados. Durante la implementación de *Morón recicla*, ellos tuvieron la misión

de recorrer cada una de las viviendas comprendidas dentro de los barrios seleccionados para explicar los objetivos del programa y presentar a los recuperadores que recogerían sus residuos. Con la universalización del servicio, esta metodología perdió peso en detrimento de medios impersonales de difusión, como *spots* radiales, publicaciones *online*, afiches y folletos. Si bien la efectividad de cada estrategia comunicacional requiere de evaluaciones específicas, cabe preguntarse en qué medida este cambio explica la disminución que hubo en la tasa de participación del programa. En Almirante Brown, la promoción ambiental estuvo en manos de integrantes de las cooperativas del programa "Argentina Trabaja" especialmente capacitados por la APAyDS. Primero, visitaron los hogares aledaños a los sitios de disposición informal para anunciar los operativos de limpieza e invitar a los vecinos a utilizar los contenedores que allí se instalarían. Luego, permanecieron en el territorio para reforzar las acciones de comunicación y asegurar la correcta disposición de los desechos. Lo que la TAR permite poner de relieve es el carácter plural que los promotores tuvieron: antes que simples difusores de información, operaron como mecanismos de enrolamiento y movilización de los usuarios posibilitando la constitución de los ensamblados de política.

Entre el intendente y los usuarios, encontramos un conjunto variado de actores que también debieron ser interesados para poner en marcha los dispositivos. En Morón: los recuperadores en calle, la Dirección de Políticas Ambientales, la Dirección de Higiene Urbana y los choferes de los camiones recolectores de materiales reciclables; en Almirante Brown: la Subsecretaría de Seguridad y Defensa Civil, la policía bonaerense y las empresas de volquetes. En todos estos casos, el camino para hacerlos partícipes fue relativamente sencillo, sin necesidad de dar muchos rodeos. Bastó con la directiva del intendente, o una propuesta económica que mejorara las posibilidades de ingresos. Si bien las estructuras burocráticas y las relaciones de mercado brindan un marco de interacción que tiende a facilitar la convergencia inicial de objetivos, ello no significa que las políticas resultantes estén libres de dificultades durante su implementación. Lo que el marco teórico de la tesis permite mostrar es que los acuerdos siempre son contingentes, pues los actores pueden modificar sus intereses y estrategias en cualquier momento. Por experiencia sabemos que las tensiones entre los agentes estatales y los agentes económicos, así como entre los distintos organismos de gobierno están a la orden del día.

El tercer proceso gravitante en la construcción de programas de residuos corresponde a los ajustes e intentos de estabilización del ensamblado de política. Para que una propuesta sea exitosa, es preciso incrementar la cantidad de actores que forman parte de ella; pero para que

no pierda unidad, el comportamiento de dichos actores no debe alejarse demasiado de las expectativas iniciales. Si se reclutan suficientes aliados para seguir adelante, la cuestión es mantenerlos a raya: este fue el desafío que debieron afrontar los protagonistas de nuestras historias. En ambos casos, hemos visto que el reclutamiento de los usuarios incrementó a tal punto la cantidad de éstos que se abrió un período de inestabilidad en el que se multiplicaron las preguntas sobre qué hacer: ¿cómo se podían canalizar los pedidos de extensión del servicio de recolección diferenciada del municipio de Morón?, ¿cómo se lograba contener a los residuos que desbordaban en los *Eco-puntos* de Almirante Brown?, ¿se debía profundizar el camino adoptado?, o por el contrario ¿era mejor reemplazar estas estrategias por nuevas? Solemos creer que un buen diseño es suficiente para que los programas funcionen, que las correcciones sólo deben introducirse cuando algo falla. Lo interesante es que en ambos casos los ajustes no fueron necesarios porque la política fracasara, sino precisamente porque funcionaba. Si bien el dilema era similar, las resoluciones fueron distintas.

En Morón, la forma de incorporar nuevos usuarios fue mediante la modificación de la logística de recolección, dando origen al programa *Tu día verde.* Bajo esta modalidad, los vecinos tenían que depositar los materiales reciclables en la verada (en vez de entregarlos en mano a los socios de la cooperativa) para que sean recogidos por camiones municipales, en los días y horarios asignados. En Almirante Brown, en cambio, la afluencia de usuarios no llevó a una ampliación del programa. De hecho, la alta demanda de los *Eco-puntos* derivó en el cierre de los mismos y en la implementación de operativos periódicos de limpieza con palas hidráulicas y bateas como única estrategia. Las propuestas de mejora del dispositivo (tales como la incorporación de nuevos sistemas de contención o la construcción de estructuras rígidas) no encontraron eco en el intendente, quien fue persuadido de que el dispositivo *Eco-punto* no sólo era ineficiente, sino que además lo alejaba del proyecto político de posicionar a Almirante Brown como ejemplo de gestión.

La lección que nos deja este análisis es que los ensamblados sólo pueden permanecer estabilizados en la medida en que logren traducir intereses y controlar el comportamiento de los elementos involucrados. Por ello, las iniciativas que deseen perdurar en el tiempo deben abandonar cualquier pretensión de inmutabilidad. En el caso de los residuos, el desafío de "adicionar, controlando" se vuelve particularmente agudo porque, una vez ofrecidos, los programas deben ser brindados con regularidad. La prestación de estos servicios genera expectativas en la ciudadanía que tienen que ser satisfechas para que la gestión local no pierda capital político. Un aporte importante de la TAR para el análisis de las políticas de residuos

reside, entonces, en destacar estas múltiples conexiones que existen entre lo que habitualmente llamamos aspectos técnicos y sociales. Este enfoque nos permitió recalcar que el aspecto "material" de las políticas es tan importante como el "social". O mejor dicho, que ambas esferas son caras de una misma moneda. Todos los días, los decisores deben prestar atención y resolver cuestiones que a primera vista pueden parecer secundarias, como por ejemplo el tamaño de los contenedores que contratarán, o si utilizarán bolsas de colores para diferenciar entre los desechos secos y húmedos. Dado que estas decisiones son las que condicionan en buena medida el éxito del ensamblado, deben saber moverse en ambas direcciones: dominar los engranajes materiales, tanto como negociar y construir lazos con los actores involucrados. De hecho, cuanto más enlazados estén unos con otros, mayores probabilidades hay de que el dispositivo perdure en el tiempo. Por ello, a lo largo de la tesis, hemos insistido en que "la tecnología es la sociedad hecha para que dure" (Latour, 1998b).

"Seguir a los actores", el aporte de la TAR al estudio de las políticas locales residuos

Gracias a la aplicación de los principios teórico-metodológicos de la TAR, fundamentalmente "seguir a los actores", hemos tenido la oportunidad de observar que ciertas personas tuvieron un rol destacado en la construcción y estabilización de los programas: en Morón, fue la presidenta de Abuela Naturaleza; en Almirante Brown, el Director de la APAyDS[155]. Resulta evidente que estas personas no siempre son actores estatales. Pueden formar parte de la estructura de gobierno, como en Almirante Brown; o ser ajenos a la misma, tal lo sucedido en Morón. Esta diferencia se corresponde con lo que hace tiempo Cobb *et al.* (1976) llamaron el modelo de iniciativa interna y el modelo de iniciativa externa, respectivamente. Desde el punto de vista del proceso de política, la posición que ocupan importa menos que sus historias de vida. Aspectos como las experiencias biográficas, las redes por las que circulan, las

[155] La literatura suele referirse a este tipo de actores como "promotores" o "emprendedores de políticas": sujetos dispuestos a invertir su tiempo, energía, reputación y hasta dinero para promover una posición con la esperanza de obtener algún beneficio a cambio (ya sean la adopción de medidas que respaldan, la satisfacción por haber participado o el reconocimiento profesional) (Kingdon, 2003: 122). Un revisión reciente de cómo las Ciencias Sociales abordaron la relación entre emprendedurismo e innovación en políticas públicas puede encontrarse en Gutiérrez y Stevanato (2020).

trayectorias laborales, los conocimientos adquiridos, e incluso las concepciones estéticas y morales tienen ascendencia sobre las decisiones que toman. ¿Qué problemas son prioritarios?, ¿cuáles son sus causas principales?, ¿quiénes deben ser parte de la solución?, ¿qué tipo de tecnologías es deseable incorporar?, ¿qué rol deben ocupar los recuperadores dentro del circuito de gestión?, etc. son preguntas que suelen responder en base a sus preferencias personales. El examen exhaustivo de evidencias empíricas rara vez constituye una guía de peso para las acciones que promueven.

La descripción también muestra que el ingreso de *Morón recicla* y *Eco-puntos* a la agenda institucional requirió de la activa participación de estas personas. Ellos fueron los encargados de adoptar y adaptar experiencias previas al contexto local, pero sobre todo de traducir los intereses de las partes (potencialmente) involucradas para lograr poner en marcha los dispositivos. Para ganar aliados, debieron mostrar la relación que sus propuestas guardaban con los intereses de dichos actores. En el caso del intendente, principal blanco del proceso de reclutamiento, ya mencionamos que la tarea consistió en tender puentes con el proyecto político local. Además, en ambos casos, estuvieron al frente de la coordinación de las acciones de las partes involucradas, procurando que todos cumplieran con los roles previstos. Sin embargo, no pudieron controlar el comportamiento de los usuarios, de modo que la demanda terminó superando la escala proyectada de los programas. Las ideas que tuvieron para que los dispositivos se ajustaran a estas nuevas condiciones no fueron bien recibidas y los programas originales se transformaron en algo distinto a lo que deseaban: en Morón, en un servicio de recolección diferenciada con participación limitada de los recuperadores; en Almirante Brown, en una política *ex post* de abordaje de basurales. Si ambos fracasaron en convencer al intendente de que continuara apoyando sus propuestas no fue por falta de recursos o iniciativa. Sucedió, en realidad, que alguien logró traducir mejor que ellos los intereses del jefe comunal.

Llegamos así a un punto importante de nuestro análisis: estas personas no desarrollan las tareas de adaptación, traducción y coordinación en un espacio vacío. Los procesos que lideran se desarrollan junto a otros tantos, que pueden correr en paralelo o –como sucede frecuentemente- entrar en competencia. Por cada actor que impulsa un programa, suele haber muchos otros trazando alianzas y generando las condiciones necesarias para que avancen otras iniciativas. Estas personas no son más que promotores de líneas de acción diferentes: en Morón, se trató de la Directora de Políticas Ambientales; y en Almirante Brown, del Secretario de Coordinación de Gabinete y Gestión Urbana. Sus acciones fueron idénticas a las

de los impulsores de *Morón recicla* y los *Eco-puntos*: ambos debieron adoptar/adaptar, traducir intereses y resolver desajustes de los ensamblados para que sus propuestas ganaran un lugar en la agenda institucional. Por esta razón, merecen el mismo tratamiento analítico.

Un punto importante a destacar es que las acciones públicas no se entienden sin los movimientos que realizan estas personas, a las que podríamos llamar emprendedores y contra-emprendedores. Los espacios que recorren, las pruebas socio-técnicas que superan, los argumentos que esgrimen, los actores que los siguen, y también los que los rechazan son cuestiones que están detrás de la forma que adquieren las políticas. De allí que sea tan importante seguirlos a donde sea que vayan. Poner el foco en el juego de estos actores, de emprendedores y contra-emprendedores, como motor de la acción pública nos devuelve a nuestro punto de partida; esto es, que el estado no constituye una unidad homogénea y coherente, sino que está habitado por una pluralidad de proyectos en tensión. La política no es una traducción lineal de ninguno de esos proyectos (ni del intendente ni de una agencia en particular), es siempre un proceso colectivo complejo y sinuoso. La descripción minuciosa de estas disputas es nuestra mejor herramienta para comprender los procesos de construcción y estabilización de los programas públicos, como también sus efectos en los territorios.

Perspectivas futuras

Al inicio de esta tesis, mencionábamos que, en Argentina, los estudios sociales sobre los residuos han tenido como objeto privilegiado al circuito informal del reciclaje y a los recuperadores urbanos. La mayoría de los aportes desde las Ciencias Sociales se hicieron en este sentido. Sólo recientemente algunos estudios comenzaron a prestan mayor atención al proceso de política pública en el nivel local, fundamentalmente con el propósito de identificar los factores que explican la implementación de medidas innovadoras y el grado de avance en la adecuación al nuevo marco normativo. La presente tesis forma parte de esta línea de indagación, en la que si bien se ha avanzado, aún queda mucho camino por correr.

Creemos necesario multiplicar los casos de estudio con el fin de construir una matriz comparativa que permita identificar regularidades en el mediano y largo plazo. Lo local es

una escala de análisis que no ha sido suficientemente explorada y, debido a la riqueza y diversidad que ofrece, se requieren más trabajos empíricos que mejoren el conocimiento de los procesos de construcción y estabilización de las acciones públicas. Una agenda de investigación de estas características debería contemplar, en primer lugar, recortes temporales amplios que incluyan procesos de alternancia política. Si los intendentes y sus proyectos políticos son factores importantes en el tipo de decisiones que se toman en materia de residuos, resulta necesario incorporar casos de estudio en donde haya más de una fuerza política encabezando la administración local. Esto posibilitaría saber qué sucede con el manejo de los desechos cuando cambia la orientación política en el máximo nivel decisional: ¿se mantienen, se reformulan o se discontinúan las líneas de acción? ¿Emergen nuevos encuadres? ¿Aparecen otras narrativas y sentidos asociados a la gestión de los residuos? ¿La forma de liderazgo impacta en la agenda institucional de residuos? ¿Se observan afinidades electivas entre los partidos políticos y el tipo de medidas impulsadas?

En segundo lugar, consideramos necesario extender la comparación en términos geográficos, incorporando distritos de todo el territorio nacional. Ello no sólo para compensar la asimetría que actualmente existe entre la cantidad de estudios sobre la RMBA y el resto del país, sino también para iluminar de qué modo las dinámicas territoriales inciden en la forma de manejar los desechos. Fuera de la RMBA, ¿qué temas se problematizan?, ¿quiénes y desde qué marcos lo hacen?, ¿qué redes se articulan entorno a los mismos?, ¿en qué medida existen procesos de resonancia y retroalimentación entre las distintas escalas de intervención?, ¿de qué modo factores como la densidad poblacional, el perfil productivo, la morfología urbana o las demandas de las organizaciones de base influyen en el tipo de alternativas que se adoptan? En verdad, aún tenemos mucho por aprender sobre cómo se construyen y estabilizan las políticas de residuos en aquellas ciudades más pequeñas, en donde las interacciones y las disputas de poder tienen otras configuraciones. Un cuadro así de amplio resulta un insumo valioso para quienes aspiren a diseñar políticas federales, sensibles a la diversidad de contextos que existen en los niveles sub-nacionales.

En tercer lugar, creemos que el campo de las políticas públicas tiene mucho por ganar del estudio sistemático de programas no estabilizados, es decir de aquellas iniciativas que no lograron consolidarse y permanecer en la agenda formal. La finalización de las políticas es una realidad sobre la que se conoce poco. Si bien el sector de residuos ofrece abundantes ejemplos de proyectos truncos, infraestructuras abandonadas y servicios discontinuados, casi no hay trabajos que se ocupen de ellos. Es necesario comenzar a registrar y analizar estas

experiencias para comprender al "estado en acción" con todos sus matices y complejidades. Pero además, para identificar cuáles son los principales obstáculos que se presentan en los procesos de cambio político. Entre otras cuestiones, esto nos permitiría entender mejor por qué aún no se consolidó un modelo GIRSU pese a los números esfuerzos que se registran en dicho sentido.

Una segunda línea de investigación que esta tesis abre está vinculada con el mapa de actores que integran este sector de políticas ambientales. Si bien el campo de estudios sociales de los residuos lleva más de dos décadas de desarrollo en nuestro país, hay una miríada de grupos sociales que permanecen ajenos a las preocupaciones académicas incluso cuando muchos de ellos ocupan posiciones relevantes en materia decisional. Entre éstos, destacan la CEAMSE (organismo central en el esquema de gestión metropolitano) y toda la gama de agentes económicos involucrados en el manejo de los residuos, como son las empresas de recolección, las compañías encargadas de la construcción y administración de las grandes infraestructuras, y las industrias de reciclaje. Apoyándonos en la TAR, a lo largo de la tesis insistimos en la importancia de mantener una mirada amplia respecto a los elementos que participan de los ensamblados de políticas, motivo por el cual consideramos prioritario contar con líneas de investigación que centren su atención en los actores recién mencionados. Es necesario "seguir" a estos grupos, silenciosos pero influyentes, para saber de qué modo tejen alianzas, traducen intereses y enrolan a otros en sus proyectos. Sin este conocimiento, difícilmente podamos comprender de qué forma los gobiernos toman posición frente a la cuestión.

Finalmente, el escenario actual abre interrogantes sobre el futuro de la gestión de los residuos. Si bien existen consensos crecientes sobre la imposibilidad de continuar con el esquema de enterramiento masivo, hay poca claridad sobre cuál es el mejor camino a seguir. Por un lado, está abierta la discusión sobre los riesgos y beneficios de incorporar tecnologías de valorización energética. De tanto en tanto, aparece un proyecto que reaviva el debate. El último conflicto tuvo lugar en 2018, cuando el gobierno porteño autorizó, por medio de la Ley N° 5.966, la combustión de desechos con recuperación de energía independientemente del grado de reducción de las toneladas enviadas a rellenos sanitarios. La medida fue duramente resistida por organizaciones ambientales y de recuperadores urbanos, quienes lograron que el Poder Judicial declarara su nulidad. Por otro lado, desde hace más de dos décadas se discuten proyectos que buscan incorporar el principio de responsabilidad extendida del productor, pero

todavía ninguno logró reunir las fuerzas necesarias para convertirse en ley[156]. Contar con normas basadas en este principio significa que los fabricantes internalicen los costos de la gestión de los residuos a través de la introducción de mejoras en el diseño de los productos y en los sistemas de los productos (ecodiseños), o bien por medio de la recolección, la reutilización, el tratamiento o el reciclaje de los desechos posconsumo (Lindhqvist, Manomaivibool y Tojo, 2008).

Desde luego, cada una de estas líneas de acción tiene un interés analítico intrínseco al abrir preguntas sobre las relaciones estado/ sociedad en la construcción de políticas ambientales. Tomadas en conjunto, plantean interrogantes sobre el devenir de la gobernanza de los residuos en la RMBA, en particular, y en el país, en general. ¿Qué otras formas de construir el problema de la gestión de los residuos veremos emerger? ¿Qué nuevas imputaciones de causalidad y responsabilidad política estarán en juego? ¿Se profundizará el régimen de reducción del enterramiento *(less landfilling regime)* al punto de darse condiciones favorables para la instalación de plantas de recuperación energética, hoy seriamente cuestionadas? ¿O ganará fuerza la minimización de la generación de desechos *(wasting less regime)*, iniciándose un camino hacia otras formas de consumo y producción? ¿La presión sobre los hogares que ejercen los programas de recolección diferenciada y reciclaje cederá lugar al diseño de instrumentos que fomenten la participación de los agentes económicos? ¿Qué coaliciones se construirán en torno a ambas narrativas? ¿Qué reacomodamientos de actores habrá? ¿Qué rol jugará el sector científico-tecnológico? Y sobre todo, ¿qué papel estarán llamados a cumplir los municipios en los escenarios futuros?

[156] El último proyecto, Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de envases y reciclado inclusivo, fue presentado en octubre de 2021 por el Poder Ejecutivo Nacional, con apoyo de organizaciones sociales y ambientales. Si bien cuenta dictamen de las comisiones de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano, y de Presupuesto y Hacienda, aún no obtuvo quorum para su tratamiento parlamentario.

Fuentes

Entrevistas

Fecha	Cargo o función al momento de realización de la entrevista*
01/10/2009	Director ejecutivo de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable. Municipio de Almirante Brown (1)
02/10/2009	Integrante de la Jefatura de Gabinete. Municipio de Morón (1)
04/05/2010	Miembro de "Multiscrap", microemprendimiento de recolección diferenciada ubicado en Adrogué, partido de Almirante Brown (2)
04/05/2010	Director ejecutivo de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable. Municipio de Almirante Brown (2)
31/03/2011	Director ejecutivo de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable. Municipio de Almirante Brown (1)
29/07/2011	Miembros del Foro Hídrico y de Saneamiento Ambiental de Almirante Brown (entrevista grupal).
10/04/2012	Integrante del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG). Ex asesor en gestión de residuos sólidos urbanos en la Autoridad de cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)
20/04/2012	Docente investigador del Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)
04/05/2012	Integrante del Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Defensoría del Pueblo de la Nación
11/05/2012	Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede de trabajo en el Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires (UBA)
24/05/2012	Ex Director de Estadísticas y Evaluación de Políticas Públicas. Municipio de Morón. Asesor de la Secretaría Privada. Municipio de Quilmes
15/11/2012	Jefe del Área de Medio Ambiente de la Defensoría del Pueblo de la Nación (3)
13/12/2012	Director de Políticas Ambientales de la Secretaría de Planificación Estratégica y Administración General. Municipio de Morón (4)

Fecha	Cargo o función al momento de realización de la entrevista*
02/02/2013	Director ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) (3)
22/02/2013	Asesor técnico de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable. Municipio de Almirante Brown (4)
27/02/2013	Asesor técnico de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable. Municipio de Almirante Brown
25/03/2013	Director de Políticas Ambientales de la Secretaría de Planificación Estratégica y Administración General. Municipio de Morón
27/03/2013	Ex Presidente ejecutivo de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) (3)
15/04/2013	Asesor de la vicepresidencia de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)
19/04/2013	Coordinador de la Comisión de Participación Social de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) (3)
06/05/2013	Director ejecutivo de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (3)
06/05/2013	Coordinador del Consejo Municipal de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)
01/10/2013	Director ejecutivo de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable. Municipio de Almirante Brown (5)
03/10/2013	Coordinador de la Gestión de Residuos de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) (5)
22/11/2013	Miembros del Grupo Urbano Ambiental Nutriendo Organización (GUANO), partido de Almirante Brown (entrevista grupal) (5)
11/12/2013	Asesor técnico de la Secretaría de Espacio Público y Asesor técnico de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable. Municipio de Almirante Brown (entrevista grupal) (5)
23/01/2014	Vicepresidente de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), referente por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (5)
17/03/2014	Director de Políticas Ambientales de la Secretaría de Planificación Estratégica y Administración General. Municipio de Morón (5)
04/04/2014	Gerente de Nuevas Tecnologías y Control Ambiental de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) (5)

Fecha	Cargo o función al momento de realización de la entrevista*
16/04/2014	Director de Higiene Urbana de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. Municipio de Morón (5)
16/04/2014	Presidente de la asociación civil "Abuela Naturaleza", partido de Morón (5)
14/05/2014	Gerente de la Unidad de Valorización de Residuos de Benito Roggio Ambiental (5)
27/05/2014	Director del Departamento de Plantas de Separación, Clasificación y Reciclaje de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) (5)
27/05/2014	Director de Residuos del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) (5)
27/11/2014	Integrantes del Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Defensoría del Pueblo de la Nación (entrevista grupal)
19/05/2015	Concejal, presidente del bloque Partido Socialista del Honorable Concejo Deliberante. Municipio de Morón
21/05/2015	Concejal, presidente del bloque Convergencia ética por Morón del Honorable Concejo Deliberante. Municipio de Morón
01/06/2015	Presidente de la asociación civil "Abuela Naturaleza", partido de Morón
03/06/2015	Ex integrante de la Sociedad de Fomento "10 de agosto", partido de Morón
03/06/2015	Presidente de la cooperativa de recuperadores "NuevaMente", partido de Morón
10/06/2015	Director del Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEB) – Morón.
21/07/2015	Coordinador del programa *Tu día verde* de la Dirección de Políticas Ambientales de la Secretaría de Planificación Estratégica y Administración General. Municipio de Morón
23/07/2015	Director de la Unidad Ejecutora para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) de la Secretaría de Planificación Estratégica y Administración General. Municipio de Morón
29/07/2015	Ex Director de la Unidad Ejecutora para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) de la Secretaría de Planificación Estratégica y Administración General. Municipio de Morón
09/09/2015	Director de Justicia y Acción Ciudadana de la Fundación Poder Ciudadano

Fecha	Cargo o función al momento de realización de la entrevista*
30/09/2015	Presidente de la cooperativa de recuperadores "NuevaMente", partido de Morón (5)
30/09/2015	Presidente de la asociación civil "Abuela Naturaleza", partido de Morón (5)
21/10/2015	Coordinador de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)
23/10/2015	Asesor técnico de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable. Municipio de Almirante Brown
02/11/2015	Asesor técnico de la Secretaría de Coordinación de Gabinete y Gestión Urbana. Municipio de Almirante Brown
05/11/2015	Asesor técnico de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable. Municipio de Almirante Brown
12/11/2015	Director de la Unidad Ejecutora para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) de la Secretaría de Planificación Estratégica y Administración General. Municipio de Morón (6)
16/11/2015	Director de Políticas Ambientales de la Secretaría de Planificación Estratégica y Administración General. Municipio de Morón (6)
25/11/2015	Inspector de la Dirección de Gestión Integral de Residuos de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)
30/11/2015	Director general del Observatorio de Calidad y Gestión Ambiental de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable. Municipio de Almirante Brown
12/02/2016	Coordinador del programa de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE) de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable. Municipio de Almirante Brown
26/02/2016	Ex secretario de Desarrollo Social. Municipio de Almirante Brown
02/03/2016	Ex Director de la Agencia de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Coordinación de Gabinete y Espacio Público. Municipio del Almirante Brown
15/03/2016	Asesor técnico de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable. Municipio de Almirante Brown
28/03/2016	Socio de la cooperativa de recuperadores "La Cava", partido de Almirante Brown

Fecha	Cargo o función al momento de realización de la entrevista*
06/04/2016	Director ejecutivo de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable. Municipio de Almirante Brown
25/04/2016	Dueño de volquetes "Huergo", empresa proveedora de los *Eco-puntos*, partido de Almirante Brown
25/04/2016	Director de Recolección y Barrido de la Secretaría de Gestión Descentralizada y Jefe del Departamento de Servicios Públicos Municipales de la Secretaría de Gestión Descentralizada. Municipio de Almirante Brown (entrevista grupal)
30/09/2016	Presidente de la asociación civil "Abuela Naturaleza", partido de Morón (6)
26/03/2018	Coordinador de proyectos de residuos sólidos de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)
18/04/2018	Ex Director de Residuos del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS). Ex Coordinador de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)
20/04/2018	Gerente de Saneamiento y Mantenimiento de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)
año 2018	Integrante de la Unidad Ejecutora para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) de la Secretaría de Planificación Estratégica y Administración General. Municipio de Morón (6)
año 2018	Ex Intendente. Municipio de Morón (6)
año 2018	Ex Coordinador del programa *Tu día verde* de la Dirección de Políticas Ambientales de la Secretaría de Planificación Estratégica y Administración General. Municipio de Morón (6)
año 2018	Integrantes de la Dirección de Medioambiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. Municipio de Morón (entrevista grupal) (6)
año 2018	Autoridades de la cooperativa de recuperadores "NuevaMente", partido de Morón (entrevista grupal) (6)
07/03/2019	Director ejecutivo de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable. Municipio de Almirante Brown

Notas:

*Se utiliza el masculino genérico para indicar el cargo o función a fin de preservar la identidad de las personas entrevistadas.

(1) Entrevista realizada en el marco del proyecto "El problema de la interjurisdiccionalidad en la gestión local: políticas ambientales y sociales en los municipios de Avellaneda y San Martín, Provincia de Buenos Aires" (PICT-01145). Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. Director: Ricardo Gutiérrez. 2008-2012. Fuente de financiación: ANPCyT.

(2) Entrevista realizada por Marie-Noëlle Carré en el marco de su investigación doctoral.

(3) Entrevista realizada en el marco del proyecto "Acceso a la justicia y marginaciones sociales: líneas estratégicas provenientes del activismo judicial y social en la Región Metropolitana de Buenos Aires" (PICTO CIN I 2010-0051). Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Investigadora Responsable: Laura Pautassi. 2011-2012. Fuente de financiamiento: ANPCyT

(4) Entrevista realizada en el marco del proyecto "Gestión de los residuos sólidos urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires: modelos y prácticas emergentes" (PICTO 2010-0036). UNGS, UNLa, UNLaM, UNSAM. Director: Pablo Schamber. Enero-Diciembre 2012. Fuente de financiación: ANPCyT.

(5) Entrevista realizada en el marco del proyecto "Modelos y prácticas de gestión de residuos sólidos en la Región Metropolitana de Buenos Aires". Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. 2013-2014. Fuente de financiación: Convenio UPEAMBA/UNSAM.

(6) Entrevista realizada en el marco del proyecto "¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en Argentina" (PIO 15620150100011 CO). Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. 2016-2018. Fuente de financiación: CONICET/UNSAM.

Estadísticas

Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). *Basurales remanentes de la Línea de Base, por tipología*. Recuperado de: https://www.acumar.gob.ar/indicadores/basurales-remanentes-la-linea-base-tipologia/.

Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). *Línea de Base de Basurales 2011*.

Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). *Residuos enviados a disposición final (tn/mes), 1996-2017*. Recuperado de: https://www.ceamse.gov.ar/estadisticas/.

Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). *Basurales detectados en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 1989-2004.*

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 1947, 1970, 1991, 2001 y 2010*. Recuperado de: https://www.indec.gob.ar/.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). *Censo Nacional Económico 2004/2005*. Recuperado de: https://sitioanterior.indec.gob.ar/cne2005_index.asp.

Municipio de Almirante Brown, Secretaría de Coordinación de Gabinete y Gestión Urbana. *Materiales reciclables recuperados en islas soterradas del programa de separación de residuos (kg/mes), julio – septiembre 2015.*

Municipio de Morón, Dirección de Políticas Ambientales. *Residuos enviados a Plantes sociales de reciclaje de la CEAMSE (tn/mes), mayo 2013 – junio 2015*.

Municipio de Morón, Oficina de Acceso a la Información Pública. *Reclamos por falta de recolección del programa* Tu día verde, *por mes y UGC, enero 2014 – junio 2015.*

Provincia de Buenos Aires, Dirección de Estadísticas. *Producto bruto geográfico municipal, 2013.* Recuperado de: http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/

Provincia de Buenos Aires, Instituto de la Vivienda. Recuperado de: http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/

Provincia de Buenos Aires, Junta Electoral. *Datos históricos de escrutinios definitivos.* Recuperado de https://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/mapa-provincia-bsas.php.

Normativas

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo; Municipalidad de Almirante Brown (2011). Convenio N° 1.615. Acuerdo Específico N° 1 para el cumplimiento del Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo; Municipalidad de Morón (2011). Convenio N° 3.467. Ejecución del Programa de Recolección Diferenciada y Centro de Acondicionamiento de Materiales Reciclables.

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo; Municipalidad de Morón (2012). Convenio N° 6.711. Ejecución del Proyecto "Limpieza y Clausura del Basural Medialuna De Goria"

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo; Municipalidad de Morón (2011). Convenio N° 3.870. Desarrollo y ejecución del Ecopunto.

Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (2015). Resolución N° 4. Modificación del Salario Mínimo, Vital y Móvil. Recuperado de: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/249538/norma.htm

Constitución de la Nación Argentina (1994). Recuperado de: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm.

Constitución de la provincia de Buenos Aires (1994). Recuperado de: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

Corte Suprema de Justicia de la Nación (08/07/2008). Fallo: Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación

ambiental del Río Matanza – Riachuelo). (M.1569.XL). Recuperado de: https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=88926

Gobernación de la provincia de Buenos Aires (1977). Decreto-Ley N° 8.782. Aprueba el convenio entre la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la provincia por el cual se constituye la sociedad del estado, Cinturón Ecológico (CEAMSE). Recuperado de: https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto-ley/1977/8782/1201

Gobernación de la provincia de Buenos Aires (1978). Decreto-Ley N° 8.981. Aprueba el convenio ampliatorio celebrado entre la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires referido al CEAMSE. Recuperado de: https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto-ley/1978/8981/1054

Gobernación de la provincia de Buenos Aires (1978). Decreto-Ley N° 9.111. Regula la disposición final de la basura en los partidos que conforman el área metropolitana (CEAMSE). Recuperado de: https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto-ley/1947/9111/950

Honorable Concejo Deliberante de Almirante Brown (2007). Ordenanza Nº 8.694. Modificación del Organigrama Municipal. Recuperado de: https://www.almirantebrown.gov.ar/hcd/digesto/8694

Honorable Concejo Deliberante de Almirante Brown (2011). Ordenanza Nº 9.598. Modificación del Organigrama Municipal. Recuperado de: https://www.almirantebrown.gov.ar/uploads/hcd/ordenanzas/ORD9598.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Almirante Brown (2013). Ordenanza Nº 10.034. Modificación del Organigrama Municipal. Recuperado de: https://www.almirantebrown.gov.ar/hcd/digesto/10034

Honorable Concejo Deliberante de La Plata (2009). Ordenanza N° 10.661. "Basura cero". Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/rsu-la-plata-ley-basura-cero.pdf

Honorable Concejo Deliberante de Morón (2007). Decreto N° 004. Crea la "Banca abierta" en el ámbito del HCD. Recuperado de: http://www.hcdmoron.gob.ar/institucional/normativa/

Honorable Concejo Deliberante de Morón (2007). Ordenanza Nº 9.497. Crea en la ciudad de Morón el "Concurso de Proyectos con perspectiva de género". Recuperado de: https://apps.moron.gob.ar/hcd_digesto/

Honorable Concejo Deliberante de Morón (2008). Ordenanza N° 11.111. Convalida convenio Nº 501/08 de asistencia y colaboración recíproca entre el municipio y la Asociación Civil Centro IDEB Morón. Recuperado de: https://apps.moron.gob.ar/hcd_digesto/

Honorable Concejo Deliberante de Morón (2009). Decreto Nº 216. Declara de interés deliberativo la constitución y el funcionamiento de la cooperativa de recuperadores de residuos Nueva Mente. Recuperado de: https://apps.moron.gob.ar/hcd_digesto/

Honorable Concejo Deliberante de Morón (2015). Ordenanza N° 16.780. Regula control y gestión de aceite vegetal usado. Recuperado de: https://apps.moron.gob.ar/hcd_digesto/

Honorable Congreso de la Nación (1964). Ley N° 16.601. Plan de vivienda para erradicar villas de emergencia. Recuperado de: http://www.saij.gob.ar/16601-nacional-plan-vivienda-para-erradicar-villas-emergencia-lns0001370-1964-10-30/123456789-0abc-defg-g07-31000scanyel

Honorable Congreso de la Nación (2004). Ley N° 25.675. Ley General del Ambiente. Recuperado de: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm

Honorable Congreso de la Nación (2004). Ley N° 25.916. Gestión Integral de Residuos Domiciliarios. Recuperado de: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98327/norma.htm

Honorable Congreso de la Nación (2006). Ley N° 26.168. Creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Recuperado de: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122769/norma.htm

Honorable Congreso de la Nación (2016). Ley N° 27.311. Declara "Ciudad de las Artes y las Ideas", al municipio de Almirante Brown. Recuperado de: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/268069/norma.htm

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2002). Ley N° 922. Incorpora a los recuperadores de residuos reciclables a la recolección diferenciada en el servicio de higiene urbana. Recuperado de: http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley992.html

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2005). Ley Nº 1.854. Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Recuperado de: http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1854.html

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2013). Ley N° 4.859. Modifica la Ley N° 1.854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Recuperado de: https://digesto.buenosaires.gob.ar/buscador/

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2018). Ley N° 5.966. Modifica la Ley N° 1854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Recuperado de: http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5966.html

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2016). Resolución N° 522. Estrategia Nacional de Manejo Sustentable de Residuos Especiales de Generación Universal. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-522-2016-268583

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1977). Ordenanza Nº 33.691. Ratifica los convenios celebrados entre la municipalidad y la provincia de Buenos Aires para la creación de la CEAMSE. Recuperado de: http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/institucional/interjur/index3a.html

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1977). Ordenanza Nº 33.581. Disposiciones a las que se debe ajustar la población para el cuidado del aseo y limpieza de la ciudad. Recuperado de: https://digesto.buenosaires.gob.ar/buscador/ver/19149.

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1984). Ordenanza Nº 39.874. Régimen de Penalidades. Recuperado de: https://digesto.buenosaires.gob.ar/buscador/ver/242

Municipalidad de Morón (2006). Decreto Nº 1.945. Modifica la estructura orgánico-funcional del Departamento Ejecutivo.

Municipalidad de Morón (2007). Decreto Nº 1.347. Promulga la Ordenanza Nº 9.497/07.

Municipalidad de Morón (2008). Decreto Nº 1.575. Modifica la estructura organizativa del departamento ejecutivo y crea la Unidad Ejecutora para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Recuperado de: http://www.moron.gob.ar/gobierno-abierto/boletin-oficial/

Municipalidad de Morón (2008). Decreto Nº 2.680. Promulga la Ordenanza N° 11.111/08. Recuperado de: http://www.moron.gob.ar/gobierno-abierto/boletin-oficial/

Municipalidad de Morón (2008). Decreto Nº 298. Autoriza otorgar los premios del "Concurso de proyectos con Perspectiva de Género en el Marco de la promoción de los Derechos Humanos 2007-2008". Recuperado de: http://www.moron.gob.ar/gobierno-abierto/boletin-oficial/

Municipalidad de Morón (2015). Decreto Nº 1.072. Promulga la Ordenanza N° 16.780/15. Recuperado de: http://www.moron.gob.ar/gobierno-abierto/boletin-oficial/

Municipalidad de Morón (26/02/2015). Dictamen final de la Comisión de Preadjudicaciones sobre la Licitación Pública Nacional e Internacional Nº 19/2014. Expediente Nº 4079-12051/14 D.E.

Municipalidad de Morón; Asociación Civil Centro IDEB Morón (2008). Convenio N° 501. Asistencia y colaboración recíproca en el marco del estudio de residuos para una gestión integral.

Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (2013). Resolución N° 137. Grandes Generadores: clubes de campo y barrios cerrados. Recuperado de: https://normas.gba.gob.ar/ar-b/resolucion/2013/137/193740

Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (2013). Resolución N° 138. Grandes Generadores del Área Metropolitana de Buenos Aires. Recuperado de: https://normas.gba.gob.ar/ar-b/resolucion/2013/138/193736

Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (2013). Resolución N° 139. Grandes Generadores: establecimientos industriales. Recuperado de: https://normas.gba.gob.ar/ar-b/resolucion/2013/139/193739

Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires (1993). Decreto N° 4.705. Crea el Sector Industrial Planificado de Almirante Brown. Recuperado de: https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/1993/4705/85731

Poder Ejecutivo Nacional (1967). Ley 17.605. Plan de construcción de viviendas. Recuperado de: http://www.saij.gob.ar/17605-nacional-lnn0025591-1967-12-29/123456789-0abc-defg-g19-55200ncanyel

Poder Ejecutivo Nacional (1977). Decreto Nº 3.457. Ratifica los convenios celebrados entre la municipalidad y la provincia de Buenos Aires para la creación de la CEAMSE.

Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires (1958). Decreto-Ley N° 6.769. Ley orgánica de las municipalidades. Recuperado de: https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto-ley/1958/6769/1719

Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires (1994). Ley N° 11.610. Crea los partidos de Hurlingham e Ituzaingó. Recuperado de: https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1995/11610/5237.

Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires (1994). Ley N° 11.550. Crea el partido de Ezeiza. Recuperado de: https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1994/11550/5273

Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires (1994). Ley N° 11.551. Crea los partidos de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas. Recuperado de: https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1994/11551/5274

Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires (2006). Ley N° 13.592. Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Recuperado de: https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2006/13592/3282

Documentos oficiales e informes técnicos

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (2010). *Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos*. Recuperado de: https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/1610.pdf

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (2014). *Informe Sociodemográfico y de Salud del partido de Almirante Brown.* Dirección General de Salud Ambiental. Observatorio, Unidad Sanitaria Ambiental de Almirante Brown.

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (2015). *Informes Finales de Inspección de Basurales: Almirante Brown.* Septiembre 2015.

Centro IDEB Morón. (2008). *Iniciativas innovadoras para el desarrollo local.* Proyecto presentado ante el Consejo Federal de Inversiones. (Documento enviado en comunicación personal).

Centro IDEB Morón (2009a). *Iniciativas innovadoras para el desarrollo local: gestión integral de residuos sólidos urbanos. Municipio de Morón*. Informe parcial Nº 1 presentado ante el Consejo Federal de Inversiones. (Documento enviado en comunicación personal).

Centro IDEB Morón (2009b). *Iniciativas innovadoras para el desarrollo local: gestión integral de residuos sólidos urbanos. Municipio de Morón*. Informe parcial Nº 2 presentado ante el Consejo Federal de Inversiones. (Documento enviado en comunicación personal).

Centro IDEB Morón (2009c). *Iniciativas innovadoras para el desarrollo local: gestión integral de residuos sólidos urbanos*. *Municipio de Morón*. Informe parcial Nº 3 presentado ante el Consejo Federal de Inversiones. (Tomos I y II). (Documento enviado en comunicación personal).

Centro IDEB Morón (2009d). *Iniciativas innovadoras para el desarrollo local: gestión integral de residuos sólidos urbanos*. *Municipio de Morón*. Informe parcial Nº 4 presentado ante el Consejo Federal de Inversiones. (Tomos I, II y III). (Documento enviado en comunicación personal).

Centro IDEB Morón. (2010). *Iniciativas innovadoras para el desarrollo local: gestión integral de residuos sólidos urbanos. Municipio de Morón.* Informe final 4 presentado ante el Consejo Federal de Inversiones. (Resumen ejecutivo; Tomos I, II y III). Recuperado de: http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/iniciativas-innovadoras-para-el-desarrollo-local-gestion-integral-de-residuos-solidos-urbanos-municipio-de-moron-provincia-de-buenos-aires/

Cuerpo Colegiado (2015). *Residuos y basurales. Informe especial del Cuerpo Colegiado en el marco del control del cumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar la calidad de vida, recomponer el ambiente y prevenir daños en la cuenca Matanza Riachuelo* (Fallos: 331:1622). Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Nación. Recuperado de: http://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=3049&pagN=2

Ghi, L. (05/04/2010). Discurso del intendente de Morón con motivo de la apertura de las sesiones ordinarias del Honorable Concejo Deliberante. Recuperado de: http://www.hcdmoron.gov.ar/discursos/apertura2010ghi.html

Ghi, L. (01/04/2011). Discurso del intendente de Morón con motivo de la apertura de las sesiones ordinarias del Honorable Concejo Deliberante.

Ghi, L. (30/03/2012). Discurso del intendente de Morón con motivo de la apertura de las sesiones ordinarias del Honorable Concejo Deliberante. Recuperado de: http://www.hcdmoron.gov.ar/discursos/apertura2012ghi.html

Ghi, L. (27/03/2013). Discurso del intendente de Morón con motivo de la apertura de las sesiones ordinarias del Honorable Concejo Deliberante. Recuperado de: http://www.hcdmoron.gov.ar/discursos/apertura2013ghi.html

Ghi, L. (01/04/2014). Discurso del intendente de Morón con motivo de la apertura de las sesiones ordinarias del Honorable Concejo Deliberante. Recuperado de: http://www.hcdmoron.gov.ar/discursos/apertura2014ghi.html

Honorable Concejo Deliberante de Almirante Brown (1/04/2009). Diario de sesiones: 845° reunión, 172° sesión especial.

Honorable Concejo Deliberante de Almirante Brown (1/04/2011). Diario de sesiones: 890° reunión, 181° sesión especial.

Honorable Concejo Deliberante de Almirante Brown (3/04/2013). Diario de sesiones: 938° reunión, 189° sesión especial.

Honorable Concejo Deliberante de Almirante Brown (9/04/2015). Diario de sesiones: 980° reunión, 198° sesión especial.

Lanzetta, M. (25/10/2012). Informe presentado ante el Tribunal de la CSJN en audiencia pública convocada en la causa "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios – Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo". Recuperado de: https://www.cij.gov.ar/inicio.html

Municipio de Almirante Brown. (2010). *Programa EcoPuntos*. Informe elaborado por la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable. (Documento enviado en comunicación personal).

Municipio de Almirante Brown (2011). Informe de gestión de la administración municipal de Almirante Brown, período 2008-2011. Recuperado de: https://issuu.com/comunicacion_institucional/docs/informe_gestion_almirante_brown_2011

Municipio de Almirante Brown. Archivo fotográfico de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable. (Documentos enviados en comunicación personal).

Municipio de Almirante Brown (s/f). Ciudad de las Artes y las Ideas, spot publicitario. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=Rf6ZL-c5Qhk

Municipio de Morón (2004). *Análisis de la gestión de los RSU*. Recuperado de: http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Modulos/Ambiente/Residuos/Residuos_Solidos_Moron.pdf

Municipio de Morón (2007a). Presupuesto participativo: en Morón, los vecinos deciden. Guía de proyectos elegido en el marco del Presupuesto Participativo 2006 (Folleto informativo).

Municipio de Morón (2009a). Morón Recicla. Hacia una Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos social, económica y ambientalmente sustentable. *Postulación a la Convocatoria del Premio Provincial a la Innovación 2009*. Dirección Provincial de Gestión Pública, Subsecretaría de Modernización del Estado, Gobierno de la provincia de Buenos Aires. Recuperado de: http://www.modernizacion.gba.gov.ar/innovacion/proyecto/municipio-de-mor%C3%B3n-secretar%C3%ADa-de-planificaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica-y-administraci%C3%B3n-general-moron

Municipio de Morón (17/12/2013). Presentación de la Dirección de Políticas Ambientales sobre marco legal, experiencias de gestión, comunicación y educación ambiental para la gestión integral de residuos. *Jornada Local Preparatoria Agenda 2014 RSU "Converger, compartir, generar"*. Buenos Aires: Morón

Municipio de Morón (2006). *Dosmil2. Publicación del Plan de Desarrollo Estratégico de Morón.* Año I, número I.

Municipio de Morón (2007b). *Dosmil2. Publicación del Plan de Desarrollo Estratégico de Morón.* Año II, número II.

Municipio de Morón (2008). *Dosmil2. Publicación del Plan de Desarrollo Estratégico de Morón.* Año III, número III.

Municipio de Morón (2009b). *Dosmil2. Publicación del Plan de Desarrollo Estratégico de Morón.* Año IV, número IV.

Municipio de Morón (2010). *Dosmil2. Publicación del Plan de Desarrollo Estratégico de Morón.* Año V, número V.

Municipio de Morón (2011). *Dosmil2. Publicación del Plan de Desarrollo Estratégico de Morón.* Año VI, número VI.

Municipio de Morón (2012). *Dosmil2. Publicación del Plan de Desarrollo Estratégico de Morón.* Año VII, número VII.

Municipio de Morón (2013). *Dosmil2. Publicación del Plan de Desarrollo Estratégico de Morón.* Año VIII, número VIII.

Municipio de Morón (2015a). Plan de Desarrollo Estratégico Morón 2020. Segunda generación de proyectos. (Presentación). Recuperado de: https://prezi.com/kfkaqw9fbk4d/moron-2020-2a-generacion/

Municipio de Morón (2015b). Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (Documento enviado por la Dirección de Políticas Ambientales en comunicación personal).

Sabbatella, M. (2004). Eficiencia y transparencia en la gestión pública: una fórmula posible. En J. Torres Lara (Ed.), *El libro del poder local. I Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales: Experienciaméricana*. Tomo II (pp. 7-13). Quito: FLACMA.

Sabbatella, M. (12/05/2005). Discurso del intendente con motivo de la presentación del Plan de Desarrollo Estratégico de Morón. Recuperado de: http://www.nuevoencuentro.org.ar/advf/documentos/4e2027ef286b9.pdf

Sabbatella, M. (01/04/2005). Discurso del intendente de Morón con motivo de la apertura de las sesiones ordinarias del Honorable Concejo Deliberante. Recuperado de: http://www.hcdmoron.gov.ar/discursos/apertura05sabbatella.html

Sabbatella, M. (03/04/2006). Discurso del intendente de Morón con motivo de la apertura de las sesiones ordinarias del Honorable Concejo Deliberante. Recuperado de: http://www.hcdmoron.gov.ar/discursos/apertura06sabbatella.html

Sabbatella, M. (17/04/2006). Discurso del intendente con motivo de la presentación del gabinete territorial. Recuperado de: http://www.nuevoencuentro.org.ar/martin-sabbatella/33-opiniones-y-discursos/pagina/2/

Sabbatella, M. (03/04/2007). Discurso del intendente de Morón con motivo de la apertura de las sesiones ordinarias del Honorable Concejo Deliberante. Recuperado de: http://www.hcdmoron.gov.ar/discursos/apertura07sabbatella.html

Sabbatella, M. (03/04/2008). Discurso del intendente de Morón con motivo de la apertura de las sesiones ordinarias del Honorable Concejo Deliberante. Recuperado de: http://www.hcdmoron.gov.ar/discursos/apertura08sabbatella.html

Sabbatella, M. (01/04/2009). Discurso del intendente de Morón con motivo de la apertura de las sesiones ordinarias del Honorable Concejo Deliberante. Recuperado de: http://www.hcdmoron.gov.ar/discursos/apertura09sabbatella.html

Portales de noticias

En esta sección se enumeran los portales de noticias consultados. Las noticias analizadas, con sus respectivos datos de acceso, se consignan en notas al pie.

Castelar digital: https://www.castelar-digital.com.ar/

Castelar sensible: http://www.castelarsensible.com.ar/

Clarín: https://www.clarin.com/

DeBrown noticias. http://www.debrown.com.ar/

Diario popular: https://www.diariopopular.com.ar/

El Cactus: https://elcactus.com.ar/

El diario de Morón: http://moron.enorsai.com.ar/

InfoBAN: http://www.infoban.com.ar/

La Estación Online: http://www.laestaciononline.com.ar/

La Nación: https://www.lanacion.com.ar/

La noticia *web*: https://www.lanoticiaweb.com.ar/

La Política *Online*: https://www.lapoliticaonline.com/

La tribuna de Morón. http://latribunademoron.com.ar/

Periódico S!C: http://periodicosic.com.ar/

Semanario Quinto Poder: http://semanarioquintopoder.com/

Télam: https://www.telam.com.ar/

The Wall Street Journal: https://www.wsj.com/

Zona Norte: http://www.zonanortediario.com.ar/

Sitios *web*

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES): https://www.anses.gob.ar/

Asociación Civil Abuela Naturaleza: http://www.abuelanaturaleza.org.ar/

Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) https://www.acumar.gob.ar/

Brown Recicla http://brownrecicla.blogspot.com/

Consejo Federal de Inversiones (CFI): http://cfi.org.ar/

Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE): http://www.ceamse.gov.ar/

Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEB) - Morón: http://www.idebmoron.com.ar/

Municipio de Almirante Brown: https://www.almirantebrown.gov.ar/

Municipio de Morón: http://www.moron.gov.ar/

Portal oficial del estado argentino: https://www.argentina.gob.ar/

Prefectura de la Ciudad de San Pablo: http://www.prefeitura.sp.gov.br/

Sector Industrial Planificado de Almirante Brown (SIPAB): http://comisionmixta.eurofull.com/

Referencias bibliográficas

Abuela Naturaleza. (26/01/2010). Morón Recicla. Un nuevo sistema de recolección diferenciada. from http://www.abuelanaturaleza.com.ar/2010/01/moron-recicla-un-nuevo-sistema-de.html

ACUMAR. (2010). Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/1610.pdf

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. Acuña (Ed.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina* (pp. 19-67). Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Adam, S. y Kriesi, H. (2010). El enfoque de redes. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 139-165). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. .

Aguilar Villanueva, L. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. (1993a). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 15-72). México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. (1993b). *La implementación de las políticas*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. (Ed.). (1993c). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Akrich, M., Callon, M. y Latour, B. (2002a). The key to success in innovation part I: the art of interessement. *International Journal of Innovation Management, 6*(2), 187–206.

Akrich, M., Callon, M. y Latour, B. (2002b). The key to success in innovation part II: the art of choosing good spokespersons. *International Journal of Innovation Management, 6*(2), 207–225.

Aledo, A. y Domínguez, A. (2001). *Arqueología de la sociología ambiental*. Granada: Grupo editorial universitario.

Alsina, G. (Ed.). (2008). *Diagnóstico ambiental del partido de Morón. Año 2007*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Alvarez, R. N. (2010). *Relaciones políticas en el terreno de la basura. El caso de los quemeros y los emprendimientos sociales en el Relleno Norte III del CEAMSE*. (Maestría en Ciencia Política), Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

Annunziata, R. (2006). Ni oficialista ni opositor: más acá de la nacionalización de la campaña. La significación del caso moronense. En I. Cheresky (Ed.), *La política después de los partidos* (pp. 173-208). Buenos Aires: Prometeo.

Annunziata, R. (2009). De tijeras y espejos. Política de la proximidad y elecciones 2007 en el Municipio de Morón. En I. Cheresky (Ed.), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina* (pp. 235 - 265). Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Annunziata, R. (2010). Apostando a lo local: la "democracia de proximidad" en el Municipio de Morón *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al gobierno* (pp. 309-346). Buenos Aires: Ediciones CICCUS / CLACSO.

Annunziata, R. (2011a). La política de la singularidad de la experiencia. En I. Cheresky (Ed.), *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina* (pp. 395-444). Buenos Aires: Prometeo / CLACSO.

Annunziata, R. (2011b). Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad. La experiencia del Municipio de Moron. En G. Nardacchione (Ed.), *Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente* (pp. 97-183). Buenos Aires: UNGS / Prometeo Libros.

Annunziata, R. (2011c). "Proximidad", representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. *Íconos, 40*, 57-70.

Annunziata, R. (2013a). Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos en Rosario y Morón. *Nueva sociedad, 243*, 119-130.

Annunziata, R. (2013b). Hacia la legitimidad de proximidad: el caso del Municipio de Morón a treinta años del retorno de la democracia. *Revista de Historia Bonaerense, 42*.

Arcidiácono, P., Arenoso, F. y Rosenberg, G. (2006). *Manual de transparencia y control social en las contrataciones pública.* . Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano.

Archenti, N. (2018). Estudio de caso/s. En A. Marradi, N. Archenti y J. I. Piovani (Eds.), *Manual de Metodología de las Ciencias Sociales* (pp. 291-303). Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Arena, E. y Zárate, S. (2013). *Herramientas de la democracia participativa. Comparación de prácticas y funcionamiento del presupuesto participativo en dos municipios del Conurbano Bonaerense: Morón y La Matanza*. Trabajo presentado en IX Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe (International Society for Third-Sector Research), Santigo de Chile.

Arroyo, D. (2002). *La participación de la sociedad civil en el nivel local: experiencias regionales en Argentina*. Trabajo presentado en Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Quilmes.

Astarita, M., Secchi, P. y Alonso, L. (2006). *Gobierno local, transparencia y participación ciudadana. Seguimiento del cumplimiento de los "Acuerdos de Discrecionalidad Cero" en los municipios de Córdoba, Morón y Rosario*. Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano.

Badia, G. y Saudino, M. (2015). La construcción político-administrativa del conurbano bonaerense. En G. Kessler (Ed.), *Historia de la provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires* (pp. 103-128). Buenos Aires: Edhasa - UNIPE: editorial universitaria.

Barbetti, P., Genes, C. y Laprovitta, A. (2008). Los planes estratégicos y el desarrollo local en la Región NEA. Los casos de Puerto Tirol y Goya. En A. I. Heras y D. Burín (Eds.), *Trabajo, Desarrollo y Diversidad. Una investigación sobre políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos* (pp. 349-386). Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad / CICCUS.

Bardach, E. (1976). Policy Termination as a Political Process. *Policy Sciences, 7*, 123-131.

Barsky, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, IX*(194).

Bauer, M., Jordan, A., Green-Pedersen, C. y Héritier, A. (2012). *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. Oxford: Oxford University Press.

Baumgartner, F. y Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Beck, U. (1995). *Ecological Enlightenment*. Nueva Jersey: Humanity Press.

Becker, H. (1966). *Social problems: A modern approach*. Nueva York: John Wiley.

Benko, G. (2000). Estrategias de comunicación y marketing urbano. *EURE, XXVI*(79), 67-76.

Bettatis, C. (2009). Urbanización de asentamientos informales en la provincia de Buenos Aires. *Revista Bitácora Urbano Territorial, 15*(2), 89-108.

Bidondo, E. (2004). *El basural: realidad social y riesgo ambiental. La estrecha relación entre pobreza, salud pública y medio ambiente*. Trabajo presentado en VII Jornadas Municipales de Medio Ambiente. , Bahía Blanca.

Blumer, H. (1971). Social problems as collective behaviour. *Social Problems, 18*(9), 298-306.

Bohoslavsky, E. (2014). El Estado argentino y sus políticas públicas (1880-1943): algunas discusiones historiográficas. *Sociedad y Economía, 26*, 17-40.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2009a). Una evaluación y propuesta para el estudio del Estado en Argentina. En E. Bohoslavsky y G. Soprano (Eds.), *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina, de 1880 a la actualidad* (pp. 9-55). Buenos Aires: Prometeo.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (Eds.). (2009b). *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina, de 1880 a la actualidad*. Buenos Aires: Prometeo.

Bovens, M. y ‘t Hart, P. (2016). Revisiting the Study of Policy Failures. *Journal of European Public Policy, 23*(5), 653-666.

Braier, G., Durán, G., Marenco, J. y Wesner, F. (2017). An integer programming approach to a real-world recyclable waste collection problem in Argentina. *Waste Management & Research, 35*(5), 525–533.

Brandão, I. y Gutiérrez, R. (2018). La emergencia de nuevos regímenes de políticas de residuos sólidos en América Latina: los casos de la Argentina y Brasil. En P. Schamber y F. Suárez (Eds.), *Recicloscopio V* (pp. 247-284). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Brown, P. y Mikkelsen, E. (1990). *No Safe Place: Toxic Waste, Leukemia, and Community Action*. Berkeley: University of California Press.

Burningham, K. y Cooper, G. (1999). Being constructive: social constructionism and the environment. *Sociology, 33*(2), 297-316.

Callon, M. (1995). Algunos elementos para una sociología de la traducción: la domesticación de las vieiras y los pescadores de la bahía de St. Brieuc. En J. M. Iranzo, R. Blanco, T. González de la Fe, C. Torres y A. Cotillo (Eds.), *Sociología de la Ciencia y la Tecnología* (pp. 259-282). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Callon, M. (2001). Redes tecno-económicas e irreversibilidad. *Redes, 8*(17), 85-126.

Callon, M. (2006). Luchas y negociaciones para definir qué es y qué no es problemático. La socio-lógica de la Traducción. *Redes, 12*(23), 105-128.

Callon, M. y Latour, B. (1981). Unscrewing the big Leviathans: how do actors macrostructure reality and how sociologists help them to do so. En K. Knorr-Cetina y A. Ciccourel (Eds.), *Advances social theory and methodology. Towards an integration of micro and macro sociologies* (pp. 277-303). Boston, Londres y Henley: Routledge & Kegan Paul.

Calloway, C. (2016). Autorregulación de los colectivos autogestivos de trabajadores/as. *Revista Idelcoop*(218), 11-30.

Campano, M. (2013). Comunicación, participación y ciudadanía: la implementación del Subprograma Federal de Villas y Asentamientos Precarios en el Barrio Carlos Gardel. *AVATARES de la comunicación y la cultura, 6*.

Carenzo, S., Acevedo, R. y Barbaro, J. (2013). Construyendo oficio: experiencias laborales de integrantes de una Planta Social de Separación en el CEAMSE. *Trabajo y Sociedad, 20*, 221-238.

Carmona, R. y Anzoategui, M. (2010). Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense. En A. Rofman (Ed.), *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón* (pp. 217-255). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Carmona, R. y Martínez, C. (2014). Luces y sombras del presupuesto participativo de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Región y sociedad, XXVI*(61), 267-308.

Carré, M.-N. (2008). *Trier et recuperer à Buenos Aires. Des cartoneros aux conteneurs: les transformations territoriales du service de gestion des ordures ménagères à l'épreuve de la sélection des déchets recyclables dans la Ville Autonome de Buenos Aires (Argentine).* (Master en « Lettres, Arts, Sciences humaines et sociales »), Paris VIII, París.

Carré, M.-N. (2014). La récupération des déchets à Buenos Aires: un travail de l'âge global. *Confins, 20*. http://confins.revues.org/8956

Carré, M.-N. (2015). La institucionalización de la recuperación de residuos en la Ciudad de Buenos Aires. En P. Schamber y F. Suárez (Eds.), *Recicloscopio IV* (pp. 67-90). Buenos Aires: UNGS/UnLA/Prometeo.

Carré, M.-N. y Fernández, L. (2013). ¿El cinturón ecológico? Análisis de una marca urbana que nunca existió. *EURE, 39*(117), 49-68.

Cefaï, D. (1996). La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux, 14*(75), 43-66.

Centro IDEB Morón. (2008). *"Iniciativas innovadoras para el desarrollo local". Proyecto presentado ante el Consejo Federal de Inversiones*. Buenos Aires: Documento inédito.

Centro IDEB Morón. (2009a). *Iniciativas innovadoras para el desarrollo local: gestión integral de residuos sólidos urbanos. Municipio de Morón. Informe parcial Nº 3. Tomo I*. Documento inédito. Buenos Aires.

Centro IDEB Morón. (2009b). *Iniciativas innovadoras para el desarrollo local: gestión integral de residuos sólidos urbanos. Municipio de Morón. Informe parcial Nº 3. Tomo II*. Documento inédito. Buenos Aires.

Centro IDEB Morón. (2009c). *Iniciativas innovadoras para el desarrollo local: gestión integral de residuos sólidos urbanos. Municipio de Morón. Informe parcial Nº 4. Tomo III*. Documento inédito. Buenos Aires.

Centro IDEB Morón. (2010a). *Iniciativas innovadoras para el desarrollo local: gestión integral de residuos sólidos urbanos. Municipio de Morón. Informe final. Tomo II. Parte III*. Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires. Retrieved from http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/iniciativas-innovadoras-para-el-desarrollo-local-gestion-integral-de-residuos-solidos-urbanos-municipio-de-moron-provincia-de-buenos-aires/

Centro IDEB Morón. (2010b). *Iniciativas innovadoras para el desarrollo local: gestión integral de residuos sólidos urbanos. Municipio de Morón. Informe final. Tomo l. Parte II*. Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires. Retrieved from http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/iniciativas-innovadoras-para-el-desarrollo-local-gestion-integral-de-residuos-solidos-urbanos-municipio-de-moron-provincia-de-buenos-aires/

Centro IDEB Morón. (2010c). *Iniciativas innovadoras para el desarrollo local: gestión integral de residuos sólidos urbanos. Municipio de Morón. Resumen ejecutivo*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.

Centro IDEB Morón y Municipio de Morón. (2009). *Iniciativas innovadoras para el desarrollo local: gestión integral de residuos sólidos urbanos. Municipio de Morón. Informe parcial Nº 4. Tomo II*. Documento inédito. Buenos Aires.

Cobb, R., Ross, J.-K. y Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review, 70*(1), 126-138.

Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill.

Corcuff, P. (2015). *Las nuevas sociologías: principales corrientes y debates, 1980-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Corradini, S. (2007). *Una mirada a la gobernanza: legitimidad y presupuesto participativo*. Trabajo presentado en III Jornadas de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Buenos Aires.

Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo) (M.1569.XL) (08/07/2008).

Cortese, J. y Santa Cruz, C. (2008). *La comunicación institucional del municipio de Morón*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert Retrieved from http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2009/La_Comunicacion_Municipio_Moron.pdf.

Corti, L., Witzel, A. y Bishop, L. (2005). On the potentials and problems of secondary analysis. An introduction to the FQS special issue on secondary analysis of qualitative data. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, 6*(1), Art. 49.

Corvellec, H. y Hultman, J. (2012). From "less landfilling" to "wasting less". Societal narratives, socio-materiality, and organizations. *Journal of Organizational Change Management, 25*(2), 297-314.

Corvellec, H. y Hultman, J. (2013). Waste management companies: critical urban infrastructural services that design the sociomateriality of waste. In M. J. Zapata Campos y M. Hall (Eds.), Organizing waste in cities. International perspectives on narratives and practices (pp. 139-155). Bristol / Chicago: Policy Press.

Costa, M. I. (2009). Gubernamentalidad y condiciones de vida. El caso del complejo habitacional Carlos Gardel, Presidente Sarmiento (Morón, Provincia de Buenos Aires). *Margen. Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales, 54*. https://www.margen.org/suscri/margen54/costa.pdf

Cravacuore, D. y Israel, R. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore (Ed.), *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile : 1990-2005* (pp. 25-49). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Autónoma de Chile.

Crojethovich, A. y Barsky, A. (2012). Ecología de los bordes urbanos. En M. Di Pace y H. Caride Bartrons (Eds.), *Ecología urbana* (pp. 185-232). Los Polvorines: UNGS.

Cross, C. (2015). Desmercantilizando el concepto de trabajo: experiencias laborales en una planta social de clasificación de residuos. *Runa, 36*(2), 93-109.

Cuerpo Colegiado. (2015). *Residuos y basurales. Informe especial del Cuerpo Colegiado en el marco del control del cumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar la calidad de vida, recomponer el ambiente y prevenir daños en la cuenca Matanza Riachuelo (Fallos: 331:1622)*. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Nación Retrieved from http://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=3049&pagN=2.

Charnas, P. (2012). *Gestión de residuos sólidos urbanos en Argentina. Problemática y oportunidades en los municipios del GBA.* (Trabajo de Licenciatura en Administración de Empresas), Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

Cheresky, I. (2007). Prefacio. La política después de los partidos. En I. Cheresky (Ed.), *La política después de los partidos* (pp. 11-23). Buenos Aires: Prometeo.

D'hers, V. y Shammah, C. (2015). Políticas y prácticas en torno a la gestión de los RSU. Un estudio de cinco ciudades de Argentina. En G. Vergara (Ed.), *Recuperadores, residuos y mediaciones : análisis desde los interiores de la cotidianeidad, la gestión y la estructuración social* (pp. 25-49). Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

Daniel, C. (2013). *Números públicos: las estadísticas en Argentina (1990-2010).* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Daniel, C. (2016). La sociología de las estadísticas. Aportes y enfoques recientes. *Contenido. Cultura y Ciencias Sociales, 7*, 72-94.

de Carvalho, C., Locatellia, E. y da Silva, T. (2012). *Estudo socioambiental sobre os Ecopontos do município de São Carlos-SP*. Trabajo presentado en VII Congreso de Medio Ambiente - AUGM, La Plata, Argentina

de Sárraga, R. (2008). Aplicación de la mirada cualitativa en el análisis de problemáticas habitacionales. El caso del PEVE de los ´70: la "Carlos Gardel", en la actualidad del partido de Morón, Buenos Aires, Argentina. *Revista Invi, 64*(23), 97-140.

Delle Donne, F. (2008). El discurso político y la legitimación. *Question, 1*(19).

Deux Marzi, M. V. (2014). *De la recuperación a la consolidación. Análisis y perspectiva del trabajo y sus formas de organización en procesos de recuperación de empresas.*

Argentina, 2000-2010. (Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Di Pace, M., Crojethovich, A. y Herrero, A. C. (2004). Ecología y ambiente. En M. Di Pace y H. Caride Bartrons (Eds.), *Ecología de la ciudad* (pp. 35-65). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Di Virgilio, M., Guevara, T. y Arqueros Mujica, S. (2015). La evolución territorial y geográfica del conuerbano bonaerense. En G. Kessler (Ed.), *Historia de la provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires* (pp. 73-102). Buenos Aires: Edhasa - UNIPE: editorial universitaria.

Dimarco, S. (2010). *Entre el trabajo y la basura; socio-histórica de la clasificación informal de residuos en la Cuidad de Buenos Aires (1870-2005).* (Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dimarco, S. (2012a). De lo patógeno a lo ambiental: disputas de sentido en torno a la clasificación de residuos. *Revista Mexicana de Sociología, 74*(2), 185-212.

Dimarco, S. (2012b). Entre riesgo social y beneficio ambiental: transformaciones sociohistóricas en la construcción social del riesgo de la clasificación de residuos. *Quid 16, 2*, 161-180.

Douglas, M. (1973). *Pureza y peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Douglas, M. y Wildavsky, A. (1982). *Risk and culture: An essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. Berkeley: University of California Press.

Dryzek, J. S. (2005). *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Nueva York: Oxford University Press.

Dunlop, C. (2017). Policy Learning and Policy Failure: Definitions, Dimensions and Intersections. *Policy and Politics, 45*(1), 3-18.

Duque Franco, I. (2011). Bogotá: entre la identidad y el marketing urbano. *Cuadernos de geografía, 20*(1), 29-45.

Eder, K. (1996). *The social construction of nature. A sociology of ecological enlightenment*. Londres, Thousand Oaks y Nueva Delhi: Sage Publications.

Egan, M. (2007). Anticipating future vulnerability: Defining characteristics of increasingly critical infrastructure-like systems. *Journal of Contingencies and Crisis Management, 15*(4-17).

El ceibo: una empresa social. (2010, Julio 2010). *Revista del Consejo Profesional de Ciencias Económicas, 13*, 62-65.

Eryszewicz, L. (2015). Liderazgos y procesos electorales ¿Localización de la política? El protagonismo de los intendentes argentinos en la escena nacional. En R. Annunziata (Ed.), *Pensar las elecciones. Democracia, líderes y ciudadanos* (pp. 58-91). Buenos Aires: CLACSO / IIGG.

Eryszewicz, L. (2017). Renovadores, disidentes y resistentes. Apuntes sobre la política de los intendentes más acá y más allá de 2015. En S. Mauro y J. Lenarduzzi (Eds.), *La venganza de los huérfanos : las elecciones nacionales y subnacionales de 2015 en Argentina* (pp. 69-98). Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Essex, S. y Brayshay, M. (2007). Vision, vested interest and pragmatism: who remade Britain's blitzed cities? *Planning perspectives, 22*(4), 417-441.

Farías, I. (2011a). Ensamblajes urbanos: la TAR y el examen de la ciudad. *Athenea Digital, 11*(1), 15-40.

Farías, I. (2011b). The politics of urban assemblages. *City, 15*(3-4), 365-374.

Fernández, J. P. (2012). *La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales* Buenos Aires: CIPPEC Retrieved from https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2421.pdf.

Fernández, L. (2011). Mantenga limpia Buenos Aires. La impronta de la dictadura en la gestión de la basura del Gran Buenos Aires. En M. Di Virgilio, H. Herzer, G. Merlinsky y C. Rodríguez (Eds.), *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina* (pp. 523-554). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Fernández, L. (2020). *La muralla verda. Urbanismo y ecología en tiempos de dictadura en el Gran Buenos Aires (1976-1983)*. Buenos Aires: UNGS.

Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Nueva York: Oxford University Press.

Fitz Herbert, A. L. (2015). *"No más CEAMSE": el surgimiento de movimientos ambientalistas en contra de los rellenos sanitarios de Buenos Aires.* (Maestría en Ciencia Política), Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Galar, S. (2009). Movilización colectiva, acción política y percepción del delito: La justicia y la seguridad como objetos de disputa simbólica y política en la Argentina democrática. *Cuestiones de Sociología, 5-6*, 145-164.

Garay, A., Verdecchia, C., Tregierman, D., Asch, Y., Kochanowsky, C., Arias, S., . . . Corti, M. (2010). *Diagnóstico urbano y lineamientos estrategicos para Almirante Brown*. Buenos Aires: Programa de Fortalecimiento Institucional Almirante Brown. Convenio Municipio de Almirante Brown - FADU/UBA - Fundación Metropolitana (1° etapa) Retrieved from https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Diagnostico-Urbano-de-Almirante-Brown.pdf.

Garraud, P. (1990). Politiques nationales, élaboration de l'Agenda. *Année sociologique, 40*, 17-41.

Gattoni, M. S. (2010). Dispositivos participativos en el municipio bonaerense de Morón: Reflexiones en torno al Estado local, la ciudadanía y la legitimidad democrática. *OPERA, 10*, 83-102.

Gattoni, M. S. y Rodríguez, D. (2009). Crease o no: Alternancia política y desagregación de los poderes locales en el conurbano bonaerense (2005-2007). En I. Cheresky (Ed.), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario: Homo Sapiens.

Geary, M. (2017). *Basura y política: los residuos en la ciudad de Rosario (1995-2003)*. Rosario: Ediciones DelRevés.

George, A. y Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Gilbert, C. y Henry, E. (2012). Defining social problems: tensions between discreet compromise and publicity. *Revue française de sociologie, 53*(1), 31-54.

Gille, Z. (2010). Reassembling the Macrosocial: Modes of Production, Actor Networks and Waste Regimes. *Environment and Planning A, 42*(1049-1064).

Gómez, C. (2011). *Gestión ambiental y sustentabilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Las cuestiones Matanza-Riachuelo y la gestión de residuos como base de análisis y propuestas.* (Maestría en Administración y Políticas Públicas Maestría), Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

González Carvajal, M. L. (2008). *"El barrio son los vecinos". Cultura e identidad en los procesos de urbanización de villas. Algunas reflexiones sobre el barrio Carlos Gardel.* . Trabajo presentado en V Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata.

Gorbán, D. (2006). Trabajo y cotidianeidad. El barrio como espacio de trabajo de los cartoneros del Tren Blanco. *Trabajo y Sociedad, 8*(7), 1-23.

Gorbán, D. (2014). *Las tramas del cartón. Trabajo y familia en los sectores populares del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

Greenberg, M. (2008). *Branding New York : how a city in crisis was sold to the world*. Londres: Routledge.

Gregson, N. (2009). Recycling as policy and assemblage. *Geography, 94*(1), 61-65.

Gregson, N. y Crang, M. (2010). Materiality and waste: Inorganic vitality in a networked world. *Environment and Planning A, 42*, 1026-1032.

Guerrero, J. C., Márquez Murrieta, A., Nardacchione, G. y Pereyra, S. (Eds.). (2018). *Problemas públicos: controversias y aportes contemporáneos*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Gutiérrez, R. (2017). ¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En G. Günther y R. Gutiérrez (Eds.), *La política del ambiente en América Latina. Una aproximación desde el cambio ambiental global* (pp. 239-278). México: CLACSO / Universidad Autónoma Metropolitana.

Gutiérrez, R. (2020a). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: un proceso de innovación socialmente impulsado. En M. Saidón (Ed.), *Explicar la innovación en políticas públicas: La Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en municipios argentinos* (pp. 63-100). Buenos Aires: Teseo.

Gutiérrez, R. (2020b). A Troubled Collaboration: Cartoneros and the PRO Administrations in Buenos Aires. *Latin American Politics and Society, 62*(1), 97-120.

Gutiérrez, R. (Ed.). (2014). *Gestión de residuos sólidos urbanos en la región metropolitana de Buenos Aires. Modelos y prácticas*. Buenos Aires: EPyG / UNSAM.

Gutiérrez, R. (Ed.). (2015). *Avances hacia la gestión integral de residuos en la región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: EPyG / UNSAM.

Gutiérrez, R. y Stevanato, A. (2020). Por los caminos de la innovación: entre el emprendedurismo y la movilización social. En M. Saidón (Ed.), *Explicar la innovación en políticas públicas: la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en municipios argentinos* (pp. 33-62). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.

Hajer, M. (2000). *The politics of enviromental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Oxford University Press.

Hajer, M. (2003). A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. En M. Hajer y H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative Policy Analysis* (pp. 88-110). Cambridge: Cambridge University Press.

Hajer, M. y Laws, D. (2006). Ordering through discourse. En M. Moran, M. Rein y R. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 251-260). Oxford: Oxford University Press.

Hall, M. y Zapata Campos, M. J. (2013). Conclusions: framing the organising of waste in the city. In M. J. Zapata Campos y M. Hall (Eds.), Organizing waste in cities. International perspectives on narratives and practices (pp. 223-235). Bristol / Chicago: Policy Press.

Hannigan, J. (2006). *Environmental Sociology*. Londres: Routledge.

Harvey, D. (1996). *Justice, nature and the geography of difference*. Oxford: Blackwell.

Hawkins, G. (2006). *The ethics of waste: How we relate to rubbish*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

Heffes, G. (2017). Redefining Garbage in Contemporary Buenos Aires: The Imagination of Crisis and its Aesthetic Responses. *Enfoques, 11*, 1-25.

Hudson, J. P. (2011). *Acá no, acá no me manda nadie: empresas recuperadas por obreros 2000-2010*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Huguet, A. (2009). La finalidad es imitar a la naturaleza. *Dosmil20. Publicación del Plan de Desarrollo Estratégico de Morón, Año IV. Número IV,* 6.

Iturburu, M. (2012). Los municipios. En J. M. Abal Medina y H. Cao (Eds.), *Manual de la nueva administración pública argentina* (pp. 171-229). Buenos Aires: Ariel.

John, P. (1998). *Analyzing Public Policy*. Londres: Pinter.

Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. Nueva York: Longman.

Kirkpatrick, S., Lester, J. y Peterson, M. (1999). The Policy Termination Process. A Conceptual Framework and Application to Revenue Sharing. *Review of Policy Research, 16*(1), 209–238.

Kitsuse, J. y Spector, M. (1973a). Social Problems: A Re-Formulation. *Social Problems, 21*(2), 145-159.

Kitsuse, J. y Spector, M. (1973b). Toward a Sociology of Social Problems: Social Conditions, Value-Judgments, and Social Problems. *Social Problems, 20*(4), 407- 419.

Koehs, J. (2004). *The Participation of Cartoneros in the Planning and Implementation of Law 992.* (Master Thesis), School of Arts and Sciences. Georgetown University., Washington, D. C.

Kuczynski, D. (2007). Contribución al conocimiento del arroyo Morón (Argentina): aspectos físicos y químicos. *Revista en Ciencias Empresariales y Ambientales, IV*(4), 209-227.

Langbehn, L. (2015). *Arenas de conflicto y construcción de problemas públicos ambientales. Un análisis de la productividad del caso de la Ley de Bosques y del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta (2004-2009).* (Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Lanzetta, M. (25/10/2012). [Presentación ante la Corte Suprema de Justicia. Audiencia pública].

Lanzetta, M. (2010). *ECOPUNTOS: estrategias de mitigación de formación de basurales*. Trabajo presentado en Seminario "Políticas públicas para la Región Metropolitana", Buenos Aires.

Lanzetta, M. (2014). La tasa de riesgo ambiental de Almirante Brown: un cambio en el paradigma, del control a la gestión del riesgo. *Informe Digital Metropolitano*, (114). http://metropolitana.org.ar/idm/la-tasa-de-riesgo-ambiental-en-almirante-brown-un-cambio-en-el-paradigma-del-control-a-la-gestion-del-riesgo/

Lascoumes, P. y Le Gales, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México, D.F.: El Colegio de México

Latham, A. (2009). *Key concepts in urban geography*. Los Angeles: Sage Publications.

Latour, B. (1986). The powers of association. En J. Law (Ed.), *Power, Action and Belief: a New Sociology of Knowledge?* (pp. 264-280). Londres, Boston y Henley: Routledge and Kegan Paul.

Latour, B. (1992). *Ciencia en acción. Cómo seguir a los científicos e ingenieros a través de la sociedad*. Barcelona: Editorial Labor.

Latour, B. (1993). *The pasteurization of France* (A. Sheridan y J. Law, Trans.). Inglaterra: Harvard University Press.

Latour, B. (1998a). De la mediación técnica: filosofía, sociología, genealogía. En M. Doménech y F. J. Tirado (Eds.), *Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad* (pp. 249-302). Barcelona: Gedisa.

Latour, B. (1998b). La tecnología es la sociedad hecha para que dure. En M. Doménech y F. J. Tirado (Eds.), *Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad* (pp. 109-141). Barcelona: Gedisa.

Latour, B. (2008a). Dadme un laboratorio y conquistaré al mundo. *Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS-OEI).* 34 p. http://www.brunolatourenespanol.org/03_escritos_02_laboratorio.pdf

Latour, B. (2008b). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Editorial Manantial.

Latour, B. (2010). *Crónicas de un amante de las ciencias*. Buenos Aires: Dedalus.

Law, J. (1986). On the methods of long-distance control: vessels, navigation and the Portuguese route to India. En J. Law (Ed.), *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge* (pp. 234- 263). Londres: Routledge, Kegan Paul Books.

Law, J. y Hassard, J. (1999). *Actor Network Theory and After*. Oxford: Blackwell Publishers.

Lenarduzzi, J. (2012). *"Permanecer y transcurrir". Los discursos de la renovación política en la democracia argentina (1983-2011).* (Maestría en Ciencia Política), Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

Levatino, M. B. (2012). *Veinte años no es nada: cambio legislativo y articulación de políticas públicas en los municipios del Área Metropolitana de Mendoza (Argentina, 1991-2011).* (Doctor en Ciencias Políticas), Universidad Nacional de San Martín., Buenos Aires.

Lezama, J. L. (2001). El medio ambiente como construcción social: reflexiones sobre la contaminación del aire en la ciudad de México. *Estudios Sociológicos, XIX*(2), 325-338.

Lezama, J. L. (2004). *La construcción social y política del medio ambiente*. México, D.F.: El Colegio de Mexico, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.

Lindhqvist, T., Manomaivibool, P. y Tojo, N. (2008). *La responsabilidad extendida del productor en el contexto latinoamericano. La gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos en Argentina*. Lund University International Institute for Industrial Environmental Economics Retrieved from https://www.senado.gob.ar/upload/8210.pdf

Lipsky, M. (1996). Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. En Q. Brugué y J. Subirats (Eds.), *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 281-297). Madrid: INAP.

Lodola, G. (**2011**). Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista. En A. Malamud y M. De Luca (Eds.), *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 217-228). Buenos Aires: Eudeba.

Lorenc Valcarce, F. (2005). La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas, 12*, 141-150.

Lorenzo Acosta, Y. y Obaya Abreu, M. C. (2005). La digestión anaerobia. Aspectos teóricos. Parte I. *ICIDCA. Sobre los Derivados de la Caña de Azúcar, XXXIX*(1), 35-48.

MacKillop, F. (2009). The construction of "waste" in the UK steel industry. *Journal of Environmental Planning and Management, 52*(8), 177-194.

Macha, M. (2009). *La urbanización del barrio Carlos Gardel del Municipio de Morón: un proceso de planificación.* (Tesis para ooptar por el título de Maestría en Epidemiología, Gestión y Políticas de Salud), Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires.

Maiztegui, C. (Ed.). (2010). *Niñez y Riesgo Ambiental en Argentina*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo; Defensor del Pueblo de la Nación; Unicef Argentina; Organización Panamericana de la Salud; Oficina Internacional del Trabajo

Maldovan Bonelli, J. (2017). *Del trabajo autónomo a la autonomía de las organizaciones : la construcción de asociatividad en las cooperativas de recuperadores urbanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2007-2012* Retrieved from https://www.teseopress.com/deltrabajoautonomo

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza editorial.

Martinez Alier, J. (2011). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria Editorial.

Martínez, N. (2005). *La conformación de la agenda de gobierno: el caso de la gestión de Martín Sabbatella en el municipio de Morón.* (Tesis para optar por el título de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo), Universidad Nacional de San Martín / Georgtown University, Buenos Aires.

Mavropoulos, A. (2015). *El caso trágico de los basurales. Una amenaza para la salud*. ISWA Retrieved from http://ars.org.ar/documentos-

download/Informe%20ISWA%20El%20Caso%20tragico%20de%20los%20Basurales.pdf.

McConnell, A. (2015). What is Policy Failure? A Primer to Help Navigate the Maze. *Public Policy and Administration, 30*(3-4), 221-242.

Merlinsky, G. (2011). La acción colectiva ambiental y la construcción política del problema de los residuos sólidos urbanos. El cierre del relleno sanitario de Villa Domínico: controversias y aprendizajes. . En G.-G. P. Americano (Ed.), *Paraformal. Ecologías urbanas* (pp. 150-171). Buenos Aires: Centro Cultural de España en Buenos Aires / Bisman Ediciones

Merlinsky, G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Meyer, C. B. (2001). A Case in Case Study Methodology. *Field Methods, 13*(4), 329-352.

Mignone, J. y Abdala, B. (17/06/2016). Los dueños de la pelota: las elecciones en los municipios del conurbano bonaerense. *Observatorio Electoral Argentino. CIPPEC*. https://oear.cippec.org/novedades/los-duenos-de-la-pelota-las-elecciones-en-los-municipios-del-conurbano-bonaerense/

Monserrat, E. (2013). *De la recolección a la comunicación y a la concientización. Los cartoneros: de cirujear para sobrevivir, a influir en las políticas públicas de tratamiento de los residuos en la Ciudad de Buenos Aires.* (Tesina para optar por el título de Licenciado en Comunicación Social), Universidad de Buenos Aires.

Montera, C. (2016). La gestión de los residuos en disputa. Cotroversias por la instalación del Centro Ambiental de Recomposición Energética en el partido de La Matanza. En G. Merlinsky (Ed.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2* (pp. 351-376). Buenos Aires: Ediciones CICCUS / CLACSO.

Moreno, H. (2004). La confianza en los representantes como soporte de la representación: el caso Martín Sabbatella. *Revista SAAP, 2*(1), 95-134.

Moreno, I. (2020). *Cambiando el rumbo: Organizaciones de base contra rellenos sanitarios y sus efectos en las políticas de residuos RMBA (2000 – 2019).* (Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencia Política), Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

Mosca, V. A. (2019). El periurbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires: tensión entre soberanía alimentaria y derecho a la ciudad. *Revista Huellas, 23*(1).

Mozobancyk, S. (2014). *¿Es posible una gestión integral de residuos en la Ciudad de Buenos Aires? El caso de la Ley 'Basura Cero': análisis de su viabilidad desde la perspectiva de distintos actores involucrados.* (Tesis de Maestría), Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de Buenos Aires.

Municipio de Almirante Brown. (2010). *Programa EcoPuntos*. Informe no publicado. .

Municipio de Morón. (2004). *Análisis de la gestión de los RSU*. Buenos Aires: Retrieved from http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Modulos/Ambiente/Residuos/Residuos_Solidos_Moron.pdf.

Municipio de Morón. (2007). Casa propia. *Dosmil20. Publicación del Plan de Desarrollo Estratégico de Morón, Año II. Número II,* 14-16.

Municipio de Morón. (2009a). Integración y desarrollo. *Dosmil20. Publicación del Plan de Desarrollo Estratégico de Morón, Año IV. Número IV*, 30-31.

Municipio de Morón. (2009b). *Moron Recicla. Hacia una Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos social, económica y ambientalmente sustentable: Convocatoria Premio Provincial a la Innovación 2009*. Buenos Aires: Dirección Provincial de Gestión Pública, Subsecretaría de Modernización del Estado, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires Retrieved from http://www.modernizacion.gba.gov.ar/innovacion/proyecto/municipio-de-mor%C3%B3n-secretar%C3%ADa-de-planificaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica-y-administraci%C3%B3n-general-moron.

Municipio de Morón. (2009c). *Morón, 10 años después. Apuntes de la gestión de gobierno 1999-2009*. Buenos Aires: Municipio de Morón.

Municipio de Morón. (2013). *Presentación del informe de gestión sobre Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Año 2013*. Morón: Municipio de Morón.

Municipio de Morón. (2015). *Plan de gestión de residuos sólidos urbanos*. Morón: Municipio de Morón.

Muñiz Martínez, N. y Cervantes Blanco, M. (2010). Marketing de ciudades y "place branding". *Pecvnia*, 123-149.

Nakamura, R. (1987). The textbook policy process and implementation research. *Policy Studies Review, 7*, 142-154.

Navarro, C. y Clark, T. (2007a). Liderazgo político local y 'políticas de partido' en perspectiva comparada. Alcaldes y máquinas clientelistas, programáticas y personalistas. En T. Clark y C. Navarro (Eds.), *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos latinoamericanos* (pp. 423-445). Madrid: Miño y Dávila Editores.

Navarro, C. y Clark, T. (2009). Culturas políticas locales. Alcaldes y nueva cultura política en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política, 29*(3), 799 - 813.

Navarro, C. y Clark, T. (Eds.). (2007b). *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos latinoamericanos*. Madrid: Miño y Dávila Editores.

Ollier, M. M. (2007). *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. . San Martín: UNSAM edita.

ONU Medio Ambiente. (2018). *Perspectiva regional de la gestión de residuos en América Latina y el Caribe*. Ciudad de Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina para América Latina y el Caribe Retrieved from https://www.unenvironment.org/es/resources/informe/perspectiva-de-la-gestion-de-residuos-en-america-latina-y-el-caribe.

Oszlak, O. (1991). *Merecer la Ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: CEDES/Hvmanitas.

Oszlak, O. (1997). Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego? *Reforma y Democracia, 9*. http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/009-octubre-1997/0029802.pdf

Oszlak, O. y Gantman, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, XXXVII*(1), 79-105.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, 1*, 91-136.

Pagani, M. L. y Schuttenberg, M. (2013). Entre tijeras, "apoyo crítico" y transparencia. La compleja construcción discursiva de un liderazgo local en la Argentina posneoliberal. *Kairos. Revista de Temas Sociales, 17*(31).

Paiva, V. (2006). De los "huecos" al "relleno sanitario". Breve historia de la gestión de residuos en Buenos Aires. *Revista Científica de UCES, 10*(1), 112-134.

Paiva, V. (2007). *Modos informales de recolección y recuperación de residuos. Cirujas y cooperativas de recuperación con la problemática ambiental. Área metropolitana de Buenos Aires. 1999 - 2004.* (Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Paiva, V. (2008). *Cartoneros y cooperativas de recuperadores. Una mirada sobre la recolección informal de residuos. Área Metropolitana de Buenos Aires, 1999-2007*. Buenos Aires: Prometeo libros.

Paiva, V. (2013). Cartoneros, recolección informal, ambiente y políticas públicas en Buenos Aires 2001-2012. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 5*(1), 149-158.

Parra, M. J. (2009). *El rol de los gobiernos locales en el fortalecimiento de la democracia: El Presupuesto Participativo en Morón*. Trabajo presentado en I Seminario de Participación Ciudadana, Los Polvorines.

Perelman, M. (2008). De la vida en la quema al trabajo en las calles: el cirujeo en Ciudad de Buenos Aires. . *Avá, 12*, 117-136.

Perelman, M. (2010). *El cirujeo en la ciudad de Buenos Aires: etnografía de la supervivencia.* (Tesis para optar por el título de Doctor en Antropología), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Perelman, M. y Boy, M. (2010). Cartoneros en Buenos Aires: nuevas modalidades de encuentro. *Revista Mexicana de Sociología, 72*(3), 393-418.

Perelman, M. y Paiva, V. (2008). Recolección y recuperación informal de residuos. Lla perspectiva de la teoría ambiental y de las políticas públicas. Ciudad de Buenos Aires 2001-2007. *Cuaderno urbano: espacio, cultura y sociedad, II*(7), 35-54.

Pereyra, S. (2017). El estudio de los problemas públicos. Un balance basado en una investigación sobre la corrupción. En G. Vommaro y M. Gené (Eds.), *La vida social del mundo político: investigaciones recientes en sociología política* (pp. 113-132). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Pimentel, V. (2007). Presupuesto participativo en Morón. *Infocartonero, Año III, vol. 8*. http://www.geocities.ws/infocartonero/8_infocar/index.html

Pimentel, V. (2011). *Comunidad y GIRSU en el Partido de Morón*. Trabajo presentado en Primera Jornada Nacional sobre Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, Buenos Aires, Argentina. http://www.inti.gob.ar/girsu/pdf/jornadaGirsu2011/VirginiaPimentel.pdf

Pírez, P. (2000). Descentralización y gobierno local en América Latina. *Quivera, Revista de estudios territoriales, 2*(3), 51- 64.

Pírez, P. y Gamallo, G. (1994). *Basura privada, servicio público. Gestión pública y privada de los residuos sólidos en dos ciudades argentinas*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Pírez, P., Rivas, G. y Rubinstein, D. (1997). Las funciones municipales en Argentina. Buenos Aires: Mimeo.

Porta, G. (2017). *Representación política y dinámica partidaria. Un análisis de los municipios del conurbano bonaerense (1983-2013).* (Maestría en Análisis, Derecho y Gestión Electoral), Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

Prach, M. (Ed.). (2016). *Agrupamientos industriales para PyMES: desarrollo y aplicación de indicadores de impacto técnico y socioeconómico. Estudio de caso: el Parque Industrial "La Cantábrica"*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Tecnológica Nacional.

Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.

Puricelli, V. y Rodríguez Ardaya, S. (2018). Mujeres, cooperativas y economía social. Un análisis etnográfico sobre mujeres recuperadoras en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina (AMBA) con perspectiva de género. *SaberEs, 10*(1), 1-18.

Ramella, S. L. (2015). Presupuesto con Adjetivos: Un abordaje institucional de las experiencias de Presupuesto Participativo en los gobiernos locales argentinos. *Revista Estado y Políticas Públicas, 4*, 107-126.

Ramella, S. L. y Galván, F. (2012). ¿Todos a votar? Participación ciudadana y sociedad civil en distintas experiencias de Presupuesto Participativo de gobiernos locales argentinos. *Miríada, 4*(8), 191-208.

Rametta, M. y Canali, M. (2006). De la "erradicación de villas" a la construcción de un barrio. Una breve historia de los barrios Presidente Sarmiento y Carlos Gardel. *Revista Historia Bonaerense, 31*, 62-71.

Resch, S., Matheus, R. y Ferreira, M. (2012). Logística Reversa: O caso dos Ecopontos do Município de São Paulo. *Revista Eletrônica Gestão e Serviços, 3*(1), 413-430.

Reynals, C. y Benvenuto, A. (2002). *Cartoneros: de la informalidad a la organización*. Trabajo presentado en Respuestas de la Sociedad Civil a la crisis social: Brasil y Argentina comparten experiencias, Buenos Aires. http://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4040/1/5134.pdf

Rochefort, D. y Cobb, R. (1994). Problem definition: an emerging perspective. En D. Rochefort y R. Cobb (Eds.), *The politics of problem definition: shaping the policy agenda* (pp. 1-31). Estados Unidos: University Press of Kansas.

Rodríguez, D. (2014). El liderazgo y las nuevas formas políticas: balance teórico y lente conceptual (Vol. Documentos de Trabajo N° 23, pp. 48). Salamanca: Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

Roe, E. (1994). *Narrative Policy Análisis*. Durham y London: Duke University Press.

Roth Deubel, A.-N. (2007). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Roth Deubel, A.-N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Rydin, Y. y Tate, L. (Eds.). (2016). *Actor Networks of Planning. Exploring the influence of Actor Network Theory*. Londres y Nueva York: Routledge.

Sabatier, P. (2010). Se necesitan mejores teorías. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 5-19). Buenos Aires: Jefatura de Gabineta de Ministros, Presidencia de la Nación.

Sabatier, P. y Weible, C. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clasificaciones En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 203-238). Buenos Aires: Jefatura de Gabineta de Ministros, Presidencia de la Nación.

Sabbatella, M. (2004). Eficiencia y transparencia en la gestión pública: una fórmula posible. En J. Torres Lara (Ed.), *El libro del poder local. I Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales: Experienciaméricana. Tomo II* (pp. 7-13). Quito: FLACMA.

Sabbatella, M. (2005). *Plan de Desarrollo Estratégico de Morón*. Buenos Aires: Retrieved from http://www.nuevoencuentro.org.ar/advf/documentos/4e2027ef286b9.pdf.

Sabbatella, M. (2006). *Presentación de gabinete territorial*. Buenos Aires: Retrieved from http://www.nuevoencuentro.org.ar/martin-sabbatella/33-opiniones-y-discursos/pagina/2/.

Sachs, W. (1999). Sustainable Development and the Crisis of Nature: On the Political Anatomy of an Oxymoron. En F. Fischer y M. Hajer (Eds.), *Living With Nature: Environmental Politics as Cultural Discourse* (pp. 23-41). Oxford y Nueva York: Oxford University Press.

Saidón, M., Stevanato, A. y Shammah, C. (2020). Conclusiones acerca de la innovación en las políticas de gestión de residuos en distintos municipios argentinos. En M. Saidón (Ed.), *Explicar la innovación en políticas públicas: la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en municipios argentinos* (pp. 239-260). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.

Saidón, M. y Verrastro, E. (2017). El proceso de configuración de las políticas públicas de gestión de residuos en La Plata entre 2002 y 2016. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 17*(28), 91-122.

Salvi, N., Rodríguez, N., López, G. y Gurrieri, J. (2016). *Hitos sociales e institucionales de las políticas de reciclado en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Dirección General de Reciclado. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Sánchez Romero, Á. y Hidalgo Muñiz, F. (2006). Estudio de maquinaria idónea para las labores de compostaje de alperujos. 123. http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/www/portal/com/bin/portal/DGAEcologica/estudiostotales/equipos_y_maquinaria.pdf

Sarandón, R. (Ed.). (2009). *Plan de gestión integral de los residuos sólidos urbanos para la Región Capital (provincia de Buenos Aires, República Argentina). Fase : Formulación del Plan. Informe final. Documento síntesis*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata / Universidad Tecnológica Nacional.

Scribano, A. y De Sena, A. (2015). Revisiones sobre el uso de datos secundarios en la investigación cualitativa. En A. De Sena (Ed.), *Caminos cualitativos. Aportes para la investigación en ciencias sociales* (pp. 101-121). Buenos Aires: Imago Mundi / CICCUS.

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

Schamber, P. (2012). De la represión al reconocimiento. Derrotero de la política pública hacia los cartoneros en la CABA (2002-2011). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas, 2*(3), 148-176.

Schamber, P. y Suárez, F. (2002). Cirujeo y gestión de residuos. Una mirada sobre el circuito informal del reciclaje en el conurbano bonaerense. *Realidad económica, 190*, 70-90.

Schamber, P. y Suárez, F. (2012). Logros y desafíos a diez años del reconocimiento de los cartoneros en la CABA (2002-2012). *Realidad económica, 271*, 102-132.

Schejtman, L. y Cellucci, M. (2014). Gestión integral de residuos sólidos: políticas municipales que promueven la sustentabilidad (Vol. Serie Buenas Prácticas Municipales 3, pp. 33). Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Schejtman, L. y Irurita, N. (2012). *Diagnóstico sobre la gestión de los residuos sólidos urbanos en municipios de la Argentina*. (Documento de Trabajo Nº 103). Buenos Aires: CIPPEC Retrieved from http://issuu.com/cippec/docs/103_dt_dl_rsu_schejtman_irurita_2012.

Sehtman, A. (2013a). Alumbrado, barrido y política. *Le Monde Diplomatique, XV, N° 173*, 4-5.

Sehtman, A. (2013b). El problema está en el territorio *Le Monde Diplomatique, XV, Edición especial* 10-11.

Selman, P. (2000). Networks of knowledge and influence: connecting 'the planners' and 'the planned'. *Town Planning Review, 71*(1), 109-121.

Shammah, C. (2009). *El circuito informal de los residuos: los basurales a cielo abierto*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Soria, M. (2005). *Area metropolitana de Buenos Aires: fragmentación y consolidación territorial del municipio durante la década del noventa.* (Tesis para optar por el título de Magister en Políticas Ambientales y Territoriales), Universidad de Buenos Aires Buenos Aires.

Sorroche, S. (2015). *Gubernamentalidad global y vernaculización en la gestión de residuos. Análisis etnográfico desde la experiencia de cooperativas de cartoneros en el Gran Buenos Aires.* . (Tesis para optar por el título de Doctor en Antropología), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.

Stake, R. (2000). Case studies. En N. Denzin y Y. Lincoln (Eds.), *The handbook of qualitative research* (pp. 435-454). Thousand Oaks, CA: Sage.

Sternberg, C. (2013). From 'Cartoneros' to 'Recolectores Urbanos': The Changing Rhetoric and Urban Waste Management Policies in Neoliberal Buenos Aires. *Geoforum, 48*, 187–195.

Stone, D. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly, 104*(2), 281-300.

Stone, D. (2012). *Policy paradox: The art of political decision making* (3° edición ed.). Nueva York: Norton.

Strasser, S. (2000). *Waste and want: a social history of trash*. Nueva York: Holt Paperbacks Edition.

Suárez, A. y Palma Arce, C. (2010). Condiciones de vida en el conurbano bonaerense. En A. Rofman (Ed.), *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón* (pp. 25-102). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Suárez, F. (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 para optar por el título de Doctor en Antropología), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Suárez, F. (2016). *La Reina del Plata. Buenos Aires: sociedad y residuos*. Buenos Aires: UNGS.

Suárez, F. y Schamber, P. (Eds.). (2007). *Recicloscopio. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Buenos Aires: UNLa / UNGS / Prometeo.

Suárez, F. y Schamber, P. (Eds.). (2011a). *Recicloscopio II. Miradas sobre recuperadores, políticas públicas y subjetividades en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS / UNLa / UNGS.

Suárez, F. y Schamber, P. (Eds.). (2011b). *Recicloscopio III. Miradas sobre recuperadores urbanos, formas organizativas y circuitos de valorización de residuos en América Latina.* Buenos Aires: UNGS / UNLa.

Suárez, F. y Schamber, P. (Eds.). (2015). *Recicloscopio IV. Miradas sobre dinámicas de gestión de residuos y organización de recuperadores*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Suárez, F. y Schamber, P. (Eds.). (2018). *Recicloscopio V*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Suárez, F. y Schamber, P. (Eds.). (2020). *Recicloscopio VI*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Testa, M. E., Bilbao, C. y Pujó, L. (2012). Gestión de Residuos Sólidos Urbanos. Área Metropolitana de Buenos Aires. In M. E. Di Paola, F. Sangalli y J. Ragaglia (Eds.), Informe ambiental anual 2012 (pp. 295-315). Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Retrieved from http://www.farn.org.ar/informe2012.pdf.

Tirado, F. y Domènech, M. (2005). Asociaciones heterogéneas y actantas: el giro postsocial de la teoría del actor-red. *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana, Núm. especial noviembre-diciembre*. https://www.redalyc.org/pdf/623/62309905.pdf

Tobías, M. (2017). *Política del agua, controversias socio-técnicas y conflictos territoriales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2006-2015).* (Doctorado en Ciencias Sociales), Universidad de Buenos Aires - París III Sorbonne Nouvelle, Buenos Aires.

Torres, H. (1993). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990).* Buenos Aires: SI/FADU/UBA.

Van den Berg, H. (2005). Reanalyzing Qualitative Interviews From Different Angles: The Risk of Decontextualization and Other Problems of Sharing Qualitative Data. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, 6*(1), Art. 30.

Venturini, T. (2009). Diving in magma: how to explore controversies with actor-network theory. *Public Understanding of Science, XX*(X), 1-16. doi: 10.1177/0963662509102694

Vergara, G. (Ed.). (2015). *Recuperadores, residuos y mediaciones : análisis desde los interiores de la cotidianeidad, la gestión y la estructuración social*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.

Verón, E. (2019). *Recuperadores Humanos: Análisis de los procesos de exigibilidad de derechos laborales por parte de los recuperadores urbanos de José León Suárez (2004 – 2019).* (Tesis de Maestría en Derechos Humanos y Democratización para América Latina y el Caribe, Universidad Nacional de San Martín), Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

Villanova, N. (2015). *Cirujas, cartoneros y empresarios. La población sobrante como base de la industria papelera (Buenos Aires, 1989-2012)*. Buenos Aires: Ediciones ryr.

Volpe Martincus, F. (2015). *Calidad de las prácticas democráticas en los municipios argentinos. Creación e implementación del Programa Auditoría Ciudadana.* (Tesis para optar por el título de Maestría en Ciencia Política y Sociología), FLACSO, Buenos Aires.

Vommaro, G. (2015). El mundo político del conurbano en la democracia reciente. En G. Kessler (Ed.), *Historia de la provincia de Buenos Aires: el Gran Buenos Aires* (pp. 365-399). Buenos Aires: Edhasa - UNIPE: editorial universitaria.

Wertheimer, M. (2020). *"El río por asalto". Conflictos territoriales, ambientalización y disputas por el espacio público en los proyectos de reestructuración urbana de la ribera rioplatense metropolitana. Los casos de Quilmes, Avellaneda y Vicente López (2004-2019).* (Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Wright Mills, C. (2003 [1959]). *La imaginación sociológica*. México: Fondo de Cultura Económica.

Yin, R. (2003). *Case study research: desing and methods*. Thousand Oaks / London / New Delhi: Sage Publications.

Zamorano, J. y Ocello, N. (2012). *Atlas de la basura. Área Metropolitana de Buenos Aires 2008* Retrieved from http://ceamse.gov.ar/atlas-de-la-basura/

Zapata Campos, M. J. y Hall, M. (2013). Introduction: narratives of organising waste in the city. In M. J. Zapata Campos y M. Hall (Eds.), Organizing waste in cities. International perspectives on narratives and practices (pp. 1-18). Bristol / Chicago: Policy Press.

Zulaica, M. L. y Tomadoni, M. (2014). *Bases censales y uso de sistemas de información geográfica: aplicaciones al estudio de las diferenciaciones socioterritoriales en el periurbano de Mar del Plata*. Trabajo presentado en VI Congreso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales, San Pablo.

Zurano, S. (s/f). *Programa de participación ciudadana para la eficiencia y transparencia en la gestión pública: una formulación posible*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Retrieved from http://www.cca.org.mx/apoyos/ap084/modulo6/Caso%20MORON.pdf.

Zurbriggen, C. (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. *Colección Documentos*. http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0105