

**¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires**

*Ricardo A. Gutiérrez*

Profesor e Investigador CONICET

Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

## Resumen

Al igual que lo sucedido en el nivel internacional, durante las dos últimas décadas fue ganando preeminencia en Argentina un nuevo enfoque para atender el problema de los residuos domiciliarios conocido como modelo para la gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU), basado en la reducción de la generación de residuos y la reutilización y reciclado y el tratamiento (mediante distintos métodos) de los materiales descartados. El modelo GIRSU ha sido formalmente adoptado en Argentina a partir de la ley nacional de residuos sólidos urbanos de 2004 y de una profusa normativa provincial y municipal. A diez años de la sanción de la ley nacional, la mayoría de los distritos municipales han avanzado muy poco en la aplicación del nuevo modelo. Pese a ello, es posible identificar un número de distritos municipales que han avanzado más que otros. Frente a este diagnóstico general, surge la siguiente *pregunta de investigación*: ¿por qué, ante un mismo cambio normativo, algunos municipios logran avanzar más que otros en la aplicación del nuevo modelo de gestión? A los efectos de responder esta pregunta, este trabajo tiene por *objetivo general* formular una propuesta para evaluar y explicar los avances en la aplicación del modelo GIRSU en distritos seleccionados de la Región Metropolitana de Buenos Aires. La *hipótesis de trabajo* que se propondrá sostiene que los gobiernos municipales avanzarán en el cambio de modelo cuando tengan incentivos electorales y condiciones e incentivos financieros para así hacerlo. Los primeros aumentarán junto con la demanda social y las coaliciones políticas favorables al cambio y los segundos estarán asociados con el grado de autonomía del gasto y/o las oportunidades de financiamiento externo derivadas de la articulación intergubernamental vertical y horizontal.

## 1. Introducción

Es indudable que la gestión de residuos (qué hacemos con la generación, tratamiento y disposición de la basura nuestra de cada día) ocupa un lugar prominente entre las preocupaciones públicas en torno al ambiente en Argentina (Saidón 2011; 2012; Gutiérrez 2014a; Gutiérrez & Isuani 2014; Alonso, Gutiérrez & Merlinsky en prensa). Varios factores ayudan a explicar la alta relevancia social y gubernamental que ha adquirido la política de residuos sólidos urbanos (RSU), no siendo aventurado afirmar que, de todos los problemas ambientales urbanos imaginables, ninguno concentra tanta atención e interés de parte de los más variados actores como el de la basura.

En primer lugar, distintos grupos sociales presionan para buscar una alternativa al enterramiento de residuos en rellenos sanitarios (Levatino 2012a; 2012b; Carré et al. 2013; D'hers & Shammah 2014; Geary 2014; Gutiérrez & Isuani 2014; Gutiérrez & Merlinsky en prensa). Mientras la presencia de basurales y rellenos sanitarios viene generando en distintos puntos del país la movilización de vecinos que demandan su cierre o traslado alegando riesgos de contaminación y salud, organizaciones ambientalistas reclaman y promocionan, en distintas arenas, alternativas que eviten o minimicen el enterramiento. A su vez, en el caso específico de la RMBA, todos los rellenos sanitarios de la CEAMSE (en los cuales se depositan los residuos generados en la Ciudad de Buenos Aires y 32 municipios bonaerenses de la RMBA - ver recuadro

CEAMSE más abajo) han sobrepasado su vida activa. Dos de los tres rellenos en actividad (Ensenada y González Catán) deberían estar ya cerrados en función de órdenes judiciales aún pendientes de ejecución por no hallarse sitios alternativos de disposición. Según expertos de CEAMSE, el tercer relleno activo (Complejo Norte III), el que recibe los residuos generados por más del 80% de la población de la RMBA, debería ser cerrado en el plazo de 3 años, no existiendo a la fecha un sitio alternativo para la construcción de un nuevo relleno.

En segundo lugar, la “recuperación informal” de residuos (expresión utilizada para designar la práctica de “cirujeo” o “cartoneo”) ha ganado terreno, desde la crisis de 2001-02, como fuente de subsistencia de familias pobres y desocupadas, convirtiéndose en una actividad “permanente” para una porción importante de la población de los barrios más carenciados (Schamber & Suárez 2007; 2011; 2012; Schamber 2008; Shammah 2009; Suárez 2010; Saidón 2013; Geary 2014; Gutiérrez & Isuani 2014). Los cartoneros, cirujas o recuperadores también se organizan y movilizan, pero no para oponerse a la presencia de basurales o rellenos sanitarios en sus barrios, sino para obtener acceso a ellos. Recorren, además, las calles en busca de materiales reciclables para vender, habiéndose convertido, de alguna manera, en pioneros de la separación en origen y de la recolección diferenciada.

En tercer lugar, la gestión de residuos ocupa un lugar central en las finanzas y en la política electoral de los gobiernos municipales, quienes son los responsables primarios de la recolección y de la disposición de los residuos generados en domicilios, comercios, industrias y espacios públicos (Gutiérrez 2012; Gutiérrez 2014b; Gutiérrez & Alonso en prensa). Financieramente, la gestión de residuos representa, según distintas estimaciones, entre un 10% y un 20% de los gastos totales de los gobiernos municipales. Electoralmente, la gestión de residuos recubre una importancia que no suele ser justipreciada por los analistas políticos. La recolección de residuos constituye un servicio público que es prioritario entre las preocupaciones y demandas de los vecinos y que, por ende, ningún intendente puede descuidar (Gutiérrez & Alonso en prensa).

En cuarto lugar, el enterramiento de residuos en rellenos sanitarios y basurales contribuye al fenómeno del cambio climático que tanta atención viene despertando en ámbitos científicos y políticos internacionales así como en los medios de comunicación (Geary 2014). El enterramiento en rellenos y basurales tiene un efecto directo en el cambio climático en virtud de la emisión de metano, uno de los gases de efecto invernadero. Pero tiene también un efecto indirecto en ese fenómeno en la medida en que desincentiva el reciclado y la reutilización de materiales, actividades que favorecerían una menor extracción de materias primas y un menor consumo energético en los procesos industriales.

De la conjunción de estos factores emerge la creciente preocupación social y gubernamental por el manejo de los RSU. Desde distintos sectores, se plantea la necesidad de pasar de un modelo hegemónico por la disposición final de residuos en rellenos sanitarios (modelo de enterramiento masivo) hacia otro que, siguiendo un paradigma predominante en el nivel internacional, prioriza la reducción, la reutilización y reciclaje y el tratamiento de los residuos (modelo GIRSU) (ver Diagrama 1). Ese proceso de creciente preocupación por el tema de la basura fue acompañado (y en parte

estimulado) por la sanción de nuevas leyes que implican un cambio normativo importante en lo que respecta al modo en que los RSU deberían ser gestionados.

En el nivel nacional, en 2004 se sancionó la ley nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (Ley 25.916/04). La mayoría de las provincias han sancionado leyes que, con variaciones, siguen lineamientos similares a los de la ley nacional e incluso varios municipios han sancionado ordenanzas en la misma línea, comúnmente conocidas como “Ordenanza Basura Cero”. Todo este cuerpo normativo incorpora los tres objetivos centrales del modelo GIRSU: 1) reducir, 2) reutilizar y reciclar y 3) tratar los residuos. Pero agrega o enfatiza un par de objetivos que surgen especialmente de la situación del manejo de residuos en Argentina: la erradicación de basurales y, en menor medida, la incorporación social de los recuperadores informales. Mientas el modelo GIRSU presupone la existencia de rellenos sanitarios (esto es, obras de ingeniería diseñadas, en principio, para evitar la contaminación del subsuelo y del aire) cuyo volumen debería minimizarse, en la mayoría de los municipios argentinos aún persisten sitios donde simplemente se arrojan los residuos sin ningún control sanitario, llamados comúnmente basurales a cielo abierto, los cuales constituyen importantes fuentes de contaminación del suelo, el agua y el aire. De ahí el énfasis que la nueva normativa otorga a la erradicación de basurales junto con los otros objetivos ya señalados. Adicionalmente, parte de la nueva normativa da cuenta de la expansión de los recuperadores informales que tuvo lugar a partir de la crisis socio-económico de 2001-02, reconociendo su incidencia en la industria del reciclaje y la importancia de generar para ellos mejores condiciones de trabajo. En resumen, como se desprende del nuevo cuerpo normativo, disminuir los impactos ambientales y los costos derivados del manejo de los residuos así como maximizar su aprovechamiento productivo y generar alternativas de empleo para los sectores más necesitados constituyen criterios que tienden a consolidarse como objetivos centrales de un nuevo modelo de gestión integral de los residuos. Sin embargo, esas iniciativas normativas han encontrado algunas dificultades para plasmarse en cambios extendidos y sistemáticos en la gestión concreta de los RSU.

Estudios propios y de otros investigadores (Bertolino 2007; Geary 2010; 2014; Levatino 2012a; 2012b; Schejtman & Irurita 2012; Saidón 2013c; Carré et al. 2013; Testa 2013; D'hers & Shammah 2014; Moskat 2014; Gutiérrez 2014b; Schejtman & Cellucci 2014) permiten delinear un diagnóstico general que muestra que la mayoría de los municipios y gobiernos locales del país han avanzado muy poco en la implementación del nuevo modelo conforme lo establecido por la normativa correspondiente. Pese a que se detectan muchas experiencias piloto inspiradas en el nuevo modelo de gestión, persiste el enterramiento en condiciones inadecuadas y son escasas las iniciativas de recuperación y de tratamiento que logran extenderse y sistematizarse en todo el territorio municipal y a lo largo del tiempo. Los principales obstáculos señalados por esos estudios son la restricción presupuestaria y las limitaciones organizativas de los gobiernos municipales, la falta de una articulación interjurisdiccional que permita superar problemas presupuestarios y de escala, la falta de incentivos selectivos para fomentar el desarrollo del mercado del reciclaje y la oposición de los intereses económicos y políticos enraizados en el modelo de enterramiento.

**Diagrama 1 – Cambio de modelo**



Pese a ello, algunos estudios (Bertolino 2007; Caranzo, Acevedo & Bárbaro 2013; D'hers & Shammah 2014; Gutiérrez 2014b; Schejtman & Cellucci 2014) también identifican un número de distritos municipales que han avanzado más que otros en la implementación del modelo GIRSU. Esos casos han logrado erradicar los basurales a cielo abierto o reducir la disposición en rellenos sanitarios, desarrollar un programa extensivo de recolección diferenciada (incorporando a recuperadores informales en la gestión de los residuos reciclables) y/o introducir nuevas metodologías de tratamiento. Es de suponer que, para ello, han debido sortear los obstáculos arriba señalados. Surge aquí nuestra *pregunta de investigación*: ¿cómo y por qué pudieron hacer todo eso? Más concretamente: ¿por qué, ante un mismo cambio normativo, algunos municipios logran avanzar más que otros en la aplicación del nuevo modelo de gestión?

Se buscará responder la pregunta de investigación en el marco de la vasta literatura sobre uno de los temas clásicos de las ciencias sociales: las “fallas” de implementación de las políticas públicas. En diálogo y confrontación con esa literatura, desarrollada especialmente en el campo de la ciencia política, se buscará explicar teóricamente por qué, frente a un mismo cambio normativo y similares condiciones macro-estructurales, unos municipios logran avanzar más que otros en la implementación de una determinada política. La *hipótesis de trabajo* que se propondrá como conclusión de este trabajo sostiene que los gobiernos municipales avanzarán en el cambio de modelo cuando tengan incentivos electorales y condiciones e incentivos financieros para así hacerlo. Los primeros aumentarán junto con la demanda social y las coaliciones políticas favorables al cambio y los segundos estarán asociados con el grado de autonomía del gasto y/o las oportunidades de financiamiento externo derivadas de la articulación intergubernamental vertical y horizontal.

Lo que resta de este trabajo se organiza de la siguiente manera: la próxima sección ofrece una breve descripción de la gestión de RSU en la RMBA y presenta un

diagnóstico general del proceso de cambio de modelo hasta 2014. La tercera sección identifica los distritos que más han avanzado en la implementación del modelo GIRSU (los casos “exitosos”) en base a cinco dimensiones previamente definidas. La cuarta sección discute distintos enfoques teóricos que podrían usarse para responder la pregunta de investigación (¿por qué, ante un mismo cambio normativo, algunos municipios logran avanzar más que otros en la aplicación del nuevo modelo de gestión?) y propone, a la luz de esa discusión, la hipótesis de trabajo que guiará la investigación a futuro.

## **2. Los residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires**

La RMBA comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los 40 municipios bonaerenses que la rodean. Tiene una superficie total de 13.285 km<sup>2</sup> y una población de 14.834.898 habitantes (Censo 2010), lo que equivale aproximadamente a un tercio de la población argentina (ver Tabla 1). Aunque formalmente abarca territorios de dos jurisdicciones (la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires), dos razones justifican considerarla como una región única a los efectos de esta investigación. En primer lugar, las relaciones funcionales que la definen como una región metropolitana única (cf. Pírez 1994; Gutiérrez 2012; Sabsay et al. 2012) tienen una manifestación organizacional muy singular en lo que refiere a la gestión de los RSU. Desde 1978, la Ciudad de Buenos Aires y los municipios bonaerenses depositan sus RSU en rellenos sanitarios pertenecientes a la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), una empresa estatal que pertenece en partes iguales a la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires (ver Recuadro CEAMSE). La cantidad de distritos incorporados en lo que ha dado en llamarse el “sistema CEAMSE” o “modelo de enterramiento masivo” fue creciendo a lo largo de los años y en la actualidad 32 de los 40 municipios bonaerenses que integran la RMBA, al igual que la Ciudad de Buenos Aires, depositan sus residuos en grandes rellenos sanitarios que están ubicados en diferentes puntos de la región y que, según distintas evaluaciones técnicas y sentencias judiciales, ya han superado ampliamente su capacidad para operar en condiciones ambientalmente aceptables. Los restantes 8 municipios bonaerenses (cuya población corresponde a menos del 4% de la población total de la RMBA) lo hacen en basurales municipales.

En segundo lugar, tanto la Ciudad como la Provincia de Buenos han sancionado nuevas leyes de RSU que, al margen de algunas particularidades, son consistentes entre sí y están en sintonía con la ley nacional de 2004 que adoptó el modelo GIRSU. En la CABA, en 2003 se sancionó la ley 992/03 y en 2005 la Ley de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (Ley 1.854/05), más conocida como “Ley Basura Cero”. La ley 992/03 determina que los servicios de higiene urbana son servicios públicos, reconoce a los “cartoneros” como “recuperadores de residuos reciclables” y pauta su incorporación como actores integrantes de la gestión de RSU. A su vez, la Ley Basura Cero promueve la reducción, separación en origen y reutilización de los residuos, establece un cronograma de reducción de la disposición final en rellenos sanitarios (previando la prohibición total de enterramiento de materiales reciclables para el año 2020) y prohíbe la incineración de los residuos generados en la Ciudad, sea dentro o fuera del territorio de la misma. Por su parte, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, en 2006 se sancionó la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos

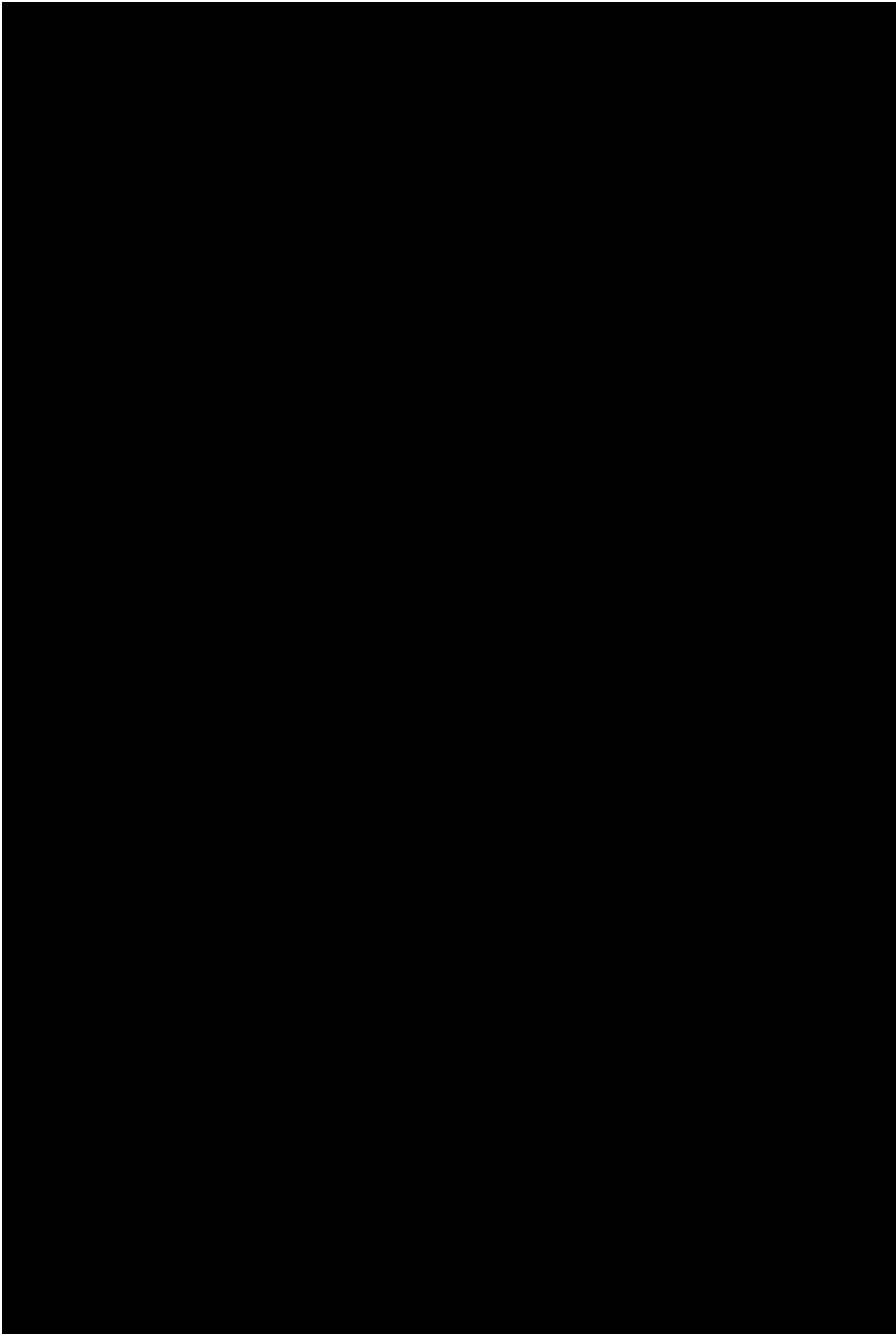
(Ley 13.592/06), la que fija los mecanismos para garantizar un correcto tratamiento de los residuos desde su generación hasta su disposición final en todos los municipios de la provincia. El objetivo de la ley 13.592/06 apunta a reducir en forma progresiva la cantidad de desperdicios que se generan por día y establecer métodos de procesamiento de los residuos compatibles con el cuidado y la protección del ambiente. El artículo 3 de la 13.592/06 establece como principio de la política de gestión integral de los residuos “La valorización de los residuos sólidos urbanos, entendiéndose por ‘valorización’ a los métodos y procesos de reutilización y reciclaje en sus formas química, física, biológica, mecánica y energética”. En el caso de los municipios de la RMBA, la nueva ley provincial los autoriza a “salirse” del sistema CEAMSE y a proponer alternativas para el tratamiento y disposición final de los residuos, cosa que sólo han intentado hasta ahora cuatro distritos liderados por el municipio de La Plata.

Como se desprende de todo este cuerpo normativo, la reducción, tratamiento y valorización de los residuos, tanto para disminuir los impactos ambientales y los costos derivados de su manejo como para maximizar su aprovechamiento comercial y generar alternativas de empleo para los sectores más necesitados, constituyen criterios que tienden a consolidarse como objetivos centrales de un nuevo modelo de gestión integral de los residuos. Sin embargo, estas iniciativas han encontrado algunas dificultades para plasmarse en cambios efectivos en la gestión pública de los RSU.

Desde 2012, con un equipo de investigación de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) estamos estudiando los modelos y prácticas de gestión de RSU en los distritos de la RMBA. El objetivo de la investigación es determinar cómo y en qué medida los distritos metropolitanos se están adaptando al nuevo modelo de gestión que impone la legislación nacional (ley nacional 25.916/04), provincial (ley provincial 13.592/06) y de la Ciudad (ley porteña 1.854/05). La metodología utilizada incluye distintas técnicas de recolección de datos: 1) realización de entrevistas a funcionarios municipales vinculados con la gestión de RSU y con las políticas ambientales; 2) realización de entrevistas a representantes de organizaciones sociales y empresas privadas cuyas actividades se vinculan con la gestión de RSU; 3) realización de entrevistas a funcionarios y técnicos provinciales, nacionales y de organismos interjurisdiccionales como CEAMSE y ACUMAR; 4) relevamiento de información pública en municipios y otros organismos públicos y organizaciones sociales; 5) relevamiento de datos presupuestarios de los 41 distritos bajo estudio; 6) relevamiento de datos sobre la disposición en los rellenos de la CEAMSE y otros datos sobre generación y disposición de residuos; 7) relevamiento de datos socio-demográficos y económicos de los 41 distritos; 8) relevamiento de noticias gráficas y electrónicas sobre residuos y ambiente en medios de alcance local y regional.

Los resultados de la primera etapa de la investigación (2012-14) confirman que la Ciudad sigue siendo el primer generador de RSU ya que produce el 31% del total de residuos enterrados en los rellenos sanitarios de la CEAMSE (ver Gráfico 1 y Tabla 2). En 2013, el total de residuos enviados a los rellenos sanitarios de CEAMSE ascendió a 5.065.000 toneladas. De ese total, la Ciudad dispuso 1.556.806,14 toneladas, mientras que La Matanza, segundo generador de la metrópolis, dispuso 571.269,56 toneladas y Brandsen, último generador, 4.911,45 toneladas.

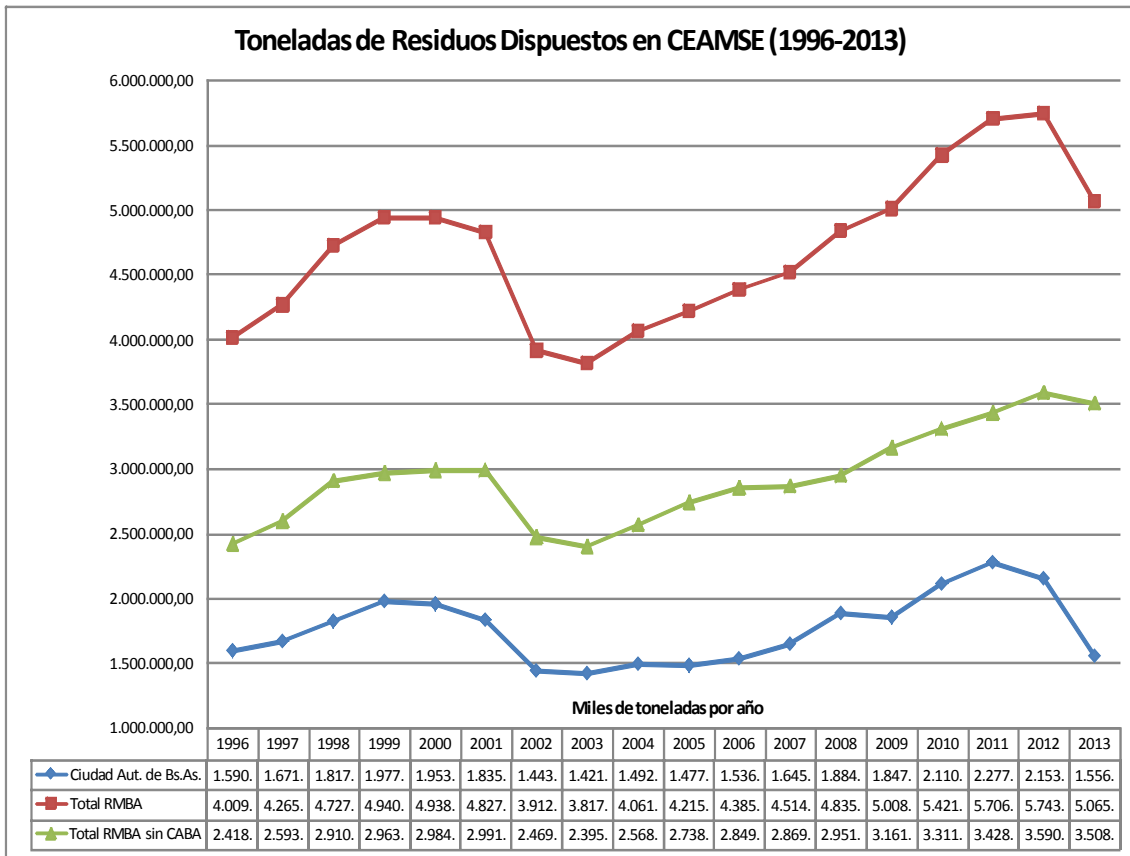
**Tabla 1 – Datos generales de la RMBA**





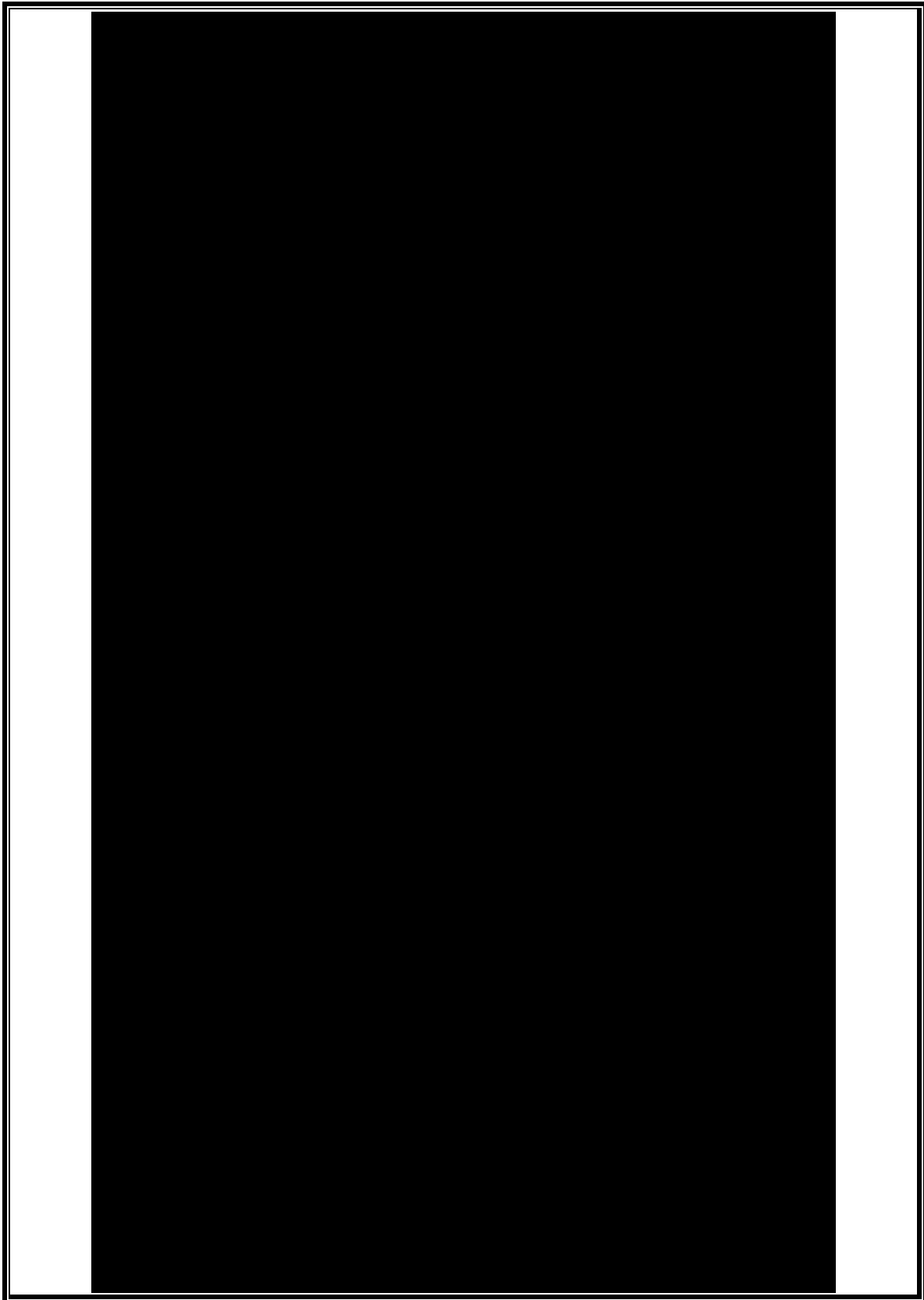
Cálculos preliminares sobre disposición per capita (tomando como base la población 2010) arrojan que, por cada habitante de la RMBA, se deposita en la CEAMSE un promedio de 354 kilos anuales. Sin embargo, ese valor varía ampliamente entre los distritos metropolitanos. El primer lugar corresponde a San Isidro (677 kilos anuales por habitante) y el segundo lugar a la Ciudad de Buenos Aires (539 kilos), siendo 10 en total los distritos que superan el promedio de 354 kilos anuales (en orden descendiente: San Isidro, CABA, Ensenada, Vicente López, Lanús, General San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Morón e Ituzaingó). En el otro extremo, los distritos que menos kilos por habitante depositan en rellenos de la CEAMSE son Pilar (127 kilos), General Rodríguez (136 kilos) y Ezeiza (158 kilos).

**Gráfico 1 – Disposición en rellenos sanitarios de CEAMSE**



Fuente: Proyecto Modelos y prácticas de gestión de residuos sólidos urbanos en los municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Escuela de Política y Gobierno, UNSAM - elaboración propia en base a datos de la CEAMSE

**Tabla 2 – Disposición en rellenos sanitarios de CEAMSE**

The table content is completely obscured by a large black rectangular redaction. No data or text is visible within the table's boundaries.

La gran diferencia entre el volumen depositado en CEAMSE por la Ciudad y el depositado por los municipios bonaerenses puede explicarse en parte por la mayor población y afluencia económica del distrito y en parte por la cantidad de personas que diariamente ingresan a la Ciudad y que duplican su población estable. En la Ciudad viven cerca de 3.000.000 de personas, y se estima que cada día otro tanto ingresa para trabajar, estudiar o realizar otras actividades sociales y recreativas.

Los resultados de la investigación también dan cuenta de la reducción de la cantidad de residuos enviados a los rellenos de CEAMSE, situación excepcional que se dio por primera vez en 2013 y que no sucedía desde 2003, año de cierre de una gran crisis social y económica. En 2013, la disposición de residuos en todos los rellenos de CEAMSE se redujo un 12% respecto de 2012. Esa caída estuvo relacionada centralmente con el descenso de la Ciudad (28% para el mismo período), aunque la disposición final también se redujo significativamente en varios municipios bonaerenses tales como Vicente López, Tigre, Merlo, Morón, Quilmes, Ituzaingó y Pilar.

En cuanto a la recolección, resultados de las entrevistas realizadas muestran que, a 2014, 6 municipios bonaerenses implementan alguna modalidad de recolección diferenciada en todo o casi todo el territorio del partido (ver Tabla 3 más abajo). Brandsen, La Plata, Morón y San Miguel tienen programas de recolección diferenciada domiciliaria que, a inicios de 2014, cubren todo el casco urbano, mientras que Malvinas Argentinas y San Isidro disponen de contenedores para la recolección de materiales reciclables a lo largo del partido. En tanto, la mayoría de los otros municipios relevados durante la primera etapa realizan alguna práctica de recolección diferenciada sectorizada, 5 municipios no realizan ninguna y la Ciudad está ejecutando un plan gradual hacia la recolección diferenciada en todo el territorio mediante contenedores. Los mayores obstáculos para la recolección diferenciada identificados por los funcionarios municipales entrevistados fueron el financiamiento y la “concientización” de los vecinos.

En cuanto a la clasificación y tratamiento de los residuos, al momento sólo está activa una planta de MBT que funciona en territorio de CEAMSE en General San Martín y trata exclusivamente residuos provenientes de la Ciudad, y hay otras dos plantas similares proyectadas en los municipios de La Matanza y Ensenada (esta última, para tratar los residuos de Ensenada, La Plata, Berisso y Brandsen). Fuera de ello, en la mayoría de los distritos existen o están en construcción distintos tipos de plantas de clasificación manual de residuos secos reciclables, varias de ellas operadas por recuperadores urbanos.

En términos generales, puede afirmarse que, si bien existen algunas experiencias interesantes, muy poco se ha avanzado aún en la RMBA en la implementación de la nueva normativa. Los distritos de la región no han logrado superar el sistema de enterramiento masivo en rellenos sanitarios (sistema CEAMSE), siendo que 8 de los 40 municipios bonaerenses depositan todavía en basurales a cielo abierto (Gutiérrez 2014b). Se presenta así una situación crítica donde la cantidad de RSU enterrados no disminuye al ritmo esperado mientras se reduce la disponibilidad de sitios de disposición final aceptables desde el punto de vista ambiental, político y social. Un buen número de distritos ha encarado programas de separación en origen, reciclado, reutilización y educación ambiental que, en su mayoría, son muy embrionarios y están muy lejos de alcanzar las metas fijadas para la reducción de la cantidad de RSU enviados a disposición final en rellenos sanitarios. Pese a ese diagnóstico general poco

favorable, tres distritos se destacan, como veremos en la próxima sección, por su mayor avance en varias de las cinco dimensiones arriba señaladas: la Ciudad de Buenos Aires y los municipios de La Plata y Morón (Gutiérrez 2014b).

### **3. Hacia el nuevo modelo**

Para la etapa actual de la investigación (2015), decidimos seleccionar casos que, en sus respectivos contextos, han avanzado más que otros en la implementación del modelo GIRSU según lo establecido en la normativa de nivel nacional y provincial. Esta estrategia permitirá realizar una doble comparación. Por un lado, partiendo de la información con la ya contamos en base a la investigación previa, compararemos cada caso seleccionado con el conjunto de distritos de la RMBA, lo cual nos permitirá examinar cómo y por qué esos casos avanzaron más que otros en la implementación del modelo GIRSU en el marco de su contexto regional. Por otro lado, compararemos entre sí los casos “exitosos” para determinar similitudes y diferencias entre ellos y poder evaluar si, a la hora de implementar lo que establece la normativa, emergen una sola o distintas variantes de GIRSU así como distintos modos de alcanzarla.

Esta doble estrategia comparativa reviste una relevancia que es tanto teórica como práctica. Desde el punto de vista teórico, permitirá determinar cómo y por qué algunas unidades de observación se distancian del comportamiento promedio del universo de análisis, lo cual ayudará, a su vez, a entender mejor el objeto general de estudio, esto es, los logros y falencias en la implementación de un modelo de gestión establecido por normativa nacional y provincial. Desde el punto de vista práctico, nos permitirá extraer lecciones que puedan servir para recomendar estrategias y alternativas para profundizar la aplicación del modelo GIRSU. En este sentido, es importante resaltar que, mediante la comparación, buscaremos determinar tanto logros como limitaciones de los casos “exitosos”, así como sus respectivas causas, lo que resultará muy importante a la hora de formular recomendaciones.

Para determinar el avance en la implementación del modelo GIRSU según la normativa nacional y subnacional, consideramos cinco dimensiones:

- 1) Erradicación de basurales a cielo abierto.
- 2) Reducción de la disposición final.
- 3) Recolección diferenciada e índice de recuperación de materiales.
- 4) Instalación de plantas de tratamiento.
- 5) Incorporación de recuperadores informales.

Tomando como referencia estas dimensiones, partiendo de nuestra investigación previa y de información disponible en los estudios más recientes sobre el tema (Bertolino 2007; Geary 2010; 2014; Levatino 2012a; 2012b; Schejtman & Irurita 2012; Caranzo, Acevedo & Bárbaro 2013; Carré et al. 2013; Saidón 2013c; Testa 2013; D’hers & Shammah 2014; Moskat 2014; Gutiérrez 2014b; Schejtman & Cellucci 2014) y teniendo en cuenta los límites de factibilidad, seleccionamos los siguientes distritos de la RMBA: la Ciudad de Buenos Aires y los municipios bonaerenses de La Plata y Morón.

Estos distritos son seleccionados por haber alcanzado logros significativos en al menos una de las cinco dimensiones señaladas y por haber avanzado en mayor o menor grado respecto de las restantes, tal como se describe brevemente a continuación.

Como ya vimos, la Ciudad de Buenos Aires (2.890.151 habitantes) es el principal generador de residuos de la RMBA y envía todos los residuos al mega-relleno Complejo Norte III, ubicado en el noroeste de la región. Si bien aún no ha cumplido las metas establecidas por la ley de 2005, el logro más notable de la Ciudad ha sido la reducción de la disposición final desde 2012 en adelante. Entre 2011 y 2013, la disposición de CEAMSE se redujo un 32%, y según datos provisorios para el período enero-septiembre la reducción se habría sostenido en 2014. Dos medidas explican esa reducción: la instalación de plantas de tratamiento y, en menor medida, la implementación de la recolección diferenciada. Actualmente están en funcionamiento una planta de tratamiento de residuos áridos (escombros) y una planta de tratamiento mecánico biológico de residuos domiciliarios (MBT, por su sigla en inglés). La planta MBT fue construida en el municipio bonaerense de General San Martín gracias a un acuerdo con la provincia de Buenos Aires y la CEAMSE pero sólo procesa residuos provenientes de la Ciudad, los que llegan a la planta sin separación o clasificación previa. Con marchas y contramarchas, la recolección diferenciada viene implementándose gradualmente en distintos barrios de la ciudad con una fuerte participación de recuperadores informales. Organizados en cooperativas, los recuperadores recolectan los residuos reciclables previamente separados en origen en zonas pre-asignadas por el gobierno de la Ciudad y luego clasifican y venden por cuenta propia los materiales recuperados en plantas construidas, equipadas y mantenidas por el gobierno (los llamados Centros Verdes).

El municipio de La Plata (654.324 habitantes) deposita sus residuos en el relleno de Ensenada (ubicado en el municipio homónimo), el cual ya debería estar cerrado por orden judicial. La Plata se destaca por su programa de recolección diferenciada en domicilio, el cual comenzó como programa piloto en 2009 y se extendió a todo el territorio en 2012 (ver Tabla 3). Los residuos reciclables son recogidos por una empresa privada y tienen como destino seis cooperativas de recuperadores que trabajan en galpones provistos por el gobierno municipal. Gracias a este programa, en 2013 La Plata logró reducir el envío de residuos al relleno de CEAMSE a pesar de las fuertes inundaciones que asolaron al municipio ese año y que tuvieron como resultado una generación excepcional de residuos; según estimaciones propias, en el primer trimestre de 2014 el municipio ya habría alcanzado recuperar el 21% de los RSU generados (Gutiérrez 2014b). Adicionalmente, con el objetivo de efectivizar el cierre del relleno de Ensenada, La Plata lidera un consorcio de cuatro municipios (los otros tres son Berisso, Brandsen y Ensenada) que se propusieron construir una planta de tratamiento integral con la que esperaban salirse de la órbita de la CEAMSE. Mediante un acuerdo financiero con la provincia de Buenos Aires, la planta fue licitada pero esa licitación cayó porque la provincia no llegó a hacer el aporte financiero comprometido. Recientemente, se anunció un nuevo acuerdo con el gobierno provincial para la construcción de la planta, solo que ahora la construcción estará a cargo de la propia CEAMSE.

El municipio de Morón (321.109 habitantes) deposita sus residuos en el Complejo Norte III y fue, al igual que La Plata, pionero en la implementación de un programa de recolección diferenciada en domicilio con fuerte participación de recuperadores informales. Comenzó como programa piloto en 2009 en el marco del programa

municipal de presupuesto participativo y fue extendido a todo el territorio en marzo de 2013 (Programa Tu Día Verde). Actualmente, los residuos reciclables son recogidos por un servicio municipal. Una parte de esos residuos son destinados a un galpón construido por el municipio en el que una cooperativa de recuperadores clasifica y vende por cuenta propia los distintos materiales y la parte restante es enviada a las llamadas Plantas Sociales de la CEAMSE, ubicadas en el municipio de General San Martín y en las que trabajan ocho cooperativas de recuperadores informales. Al igual que La Plata, Morón logró reducir la disposición en la CEAMSE en 2013. A futuro, el municipio está construyendo, en convenio con la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), una planta para el tratamiento de residuos áridos y restos de poda dentro del formato de lo que ACUMAR llama “ecopuntos”.

**Tabla 3 – Recolección diferenciada en municipios bonaerenses seleccionados de la RMBA**

MUNICIPIO	RECOLECCIÓN DIFERENCIADA	DISPOSICIÓN EN RELLENOS SANITARIOS CEAMSE					
	toneladas recuperadas, promedio mensual	toneladas enterradas, promedio mensual					
	2014	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (primer trimestre)
<b>LA PLATA</b>	3.600 (incluye secos + restos de poda y escombros)	15.692 (comienzo plan piloto)	14.733	13.975	19.116 (extensión a todo el casco urbano)	18.243	13.035
<b>BRANSEN</b>	s/d	409	488 (comienzo recolección diferenciada)	576	503	418	478
<b>MORÓN</b>	400 (no incluye residuos enviados a plantas sociales CEAMSE)	10.577 (comienzo plan piloto)	10.554	11.153	11.011	10.343 (extensión a todo el partido)	10.517
<b>SAN MIGUEL</b>	45 (no incluye residuos enviados a plantas sociales CEAMSE)	5.834	6.181	6.385	6.470	6.438 (comienzo recolección diferenciada)	7.694
<b>SAN ISIDRO</b>	30 (solo plásticos y TetraBrik)	15.010	16.496	16.537	16.695	16.950 (comienzo contenerización)	16.068
<b>MALVINAS ARGENTINAS</b>	90	5.775	6.070	6.145	6.110 (comienzo contenerización)	5.933	6.231

Fuente: Proyecto Modelos y prácticas de gestión de residuos sólidos urbanos en los municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Escuela de Política y Gobierno, UNSAM - elaboración propia en base a fuentes municipales diversas (recolección diferenciada) y datos de la CEAMSE (disposición rellenos sanitarios).

#### 4. ¿Por qué unos avanzan más que otros?

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

Una primera explicación, a la que podemos llamar *institucionalista*, adjudica las fallas de implementación al propio diseño de la política pública. En el caso de las leyes u otras normas formales, los problemas de implementación suelen ser asociados a las ambigüedades e imperfecciones de la norma en cuestión (Streek & Thelen 2005; Mahoney & Thelen 2010). Sin embargo, como señalan algunos autores (Berk & Galvan 2009; Abers & Keck 2013), más que rasgos excepcionales, la ambigüedad y la indeterminación son características comunes a prácticamente todas las normas formales y por tanto no son suficientes para explicar por qué una ley logra ser implementada y otra no. Adicionalmente, en nuestro tema de estudio, más allá de las particularidades de cada legislación provincial, nos encontramos frente a un marco normativo bastante homogéneo, con lo cual no es posible adjudicar a ese marco normativo las diferencias en el avance de la implementación del modelo GIRSU. Por lo tanto, si bien tendremos en cuenta las posibles limitaciones de la normativa vigente en los casos bajo estudio, consideramos conveniente volver la atención hacia qué es lo que actores hacen con las normas.

Un segundo tipo de explicación se centra en la falta de *capacidades estatales*. El concepto de capacidad estatal refiere a las habilidades y aptitudes por parte de un organismo público o aparato estatal para desarrollar las tareas que ese organismo se fija a sí mismo o que le son fijadas (Sikkink 1991; Hildebrand & Grindle 1997; Alonso 2007). Simplemente puesto, el argumento sostiene que la implementación de una ley o de un nuevo programa estatal fracasa porque las agencias estatales del caso no cuentan con suficientes capacidades en términos de recursos humanos, financieros y cognitivos. Ahora bien, para el análisis de las capacidades estatales, deben considerarse dos dimensiones diferentes: por un lado, todo aquello que hace a las capacidades *técnico-burocráticas* de un determinado aparato estatal; por el otro, la *relación* de ese aparato con el entorno social y con otros aparatos estatales (Alonso 2007).

Las *capacidades técnico-burocráticas* pueden construirse y hacerlo depende de decisiones políticas (Gutiérrez & Alonso en prensa). Si las capacidades técnico-burocráticas no se construyen en un área de política pública en particular, no es necesariamente por una “incapacidad” generalizada del estado o por un “legado” irremontable sino por una cuestión de prioridades. Si el área de política pública es prioritaria, el gobierno buscará construir las capacidades necesarias. Así, unas capacidades institucionales limitadas pueden ser consideradas como la “causa próxima” de las fallas de regulación estatal cuya “causa más fundamental” habrá que buscar en otra parte (McAllister 2008). Hecha esta advertencia, conviene resaltar la importancia de las capacidades financieras. Si un gobierno municipal decide o desea priorizar la aplicación de un nuevo modelo de gestión (i.e. modelo GIRSU), sus probabilidades de lograrlo seguramente aumentarán con su nivel de autonomía del gasto, es decir, con el

margen de maniobra que tenga para decidir el destino del gasto municipal por fuera del pago de los salarios del personal y otros gastos corrientes inamovibles.

Tanto o más cruciales parecen ser las *capacidades relacionales* – y muy especialmente para las provincias y municipios que tienen baja autonomía del gasto. Nuestras propias investigaciones en municipios de la RMBA (Gutiérrez 2012; Alonso, Gutiérrez & Merlinsky 2012a; 2012b; Alonso, Gutiérrez & Merlinsky en prensa) muestran que las oportunidades de articulación con gobiernos de nivel superior favorecen el desarrollo de las capacidades técnico-burocráticas (especialmente, las capacidades financieras y cognitivas) de los gobiernos municipales y aumentan sus posibilidades de implementar una determinada política pública.

Un tercer tipo de explicación, típico de los estudios ambientales, gira en torno a la *contradicción entre protección ambiental y crecimiento económico*. En su versión más simple, el argumento sostiene que la lógica de acumulación del capital es contraria a toda forma de protección ambiental y que el estado siempre actuará a favor de la primera (vg. Acsehrad 2006; Alimonda 2006; 2008; Alvarado Merino et al. 2008), sea por constituir un “instrumento” directo del capital o por depender “estructuralmente” del crecimiento económico capitalista vía la extracción de impuestos. El problema con este tipo de explicación es que suele perder de vista dos fenómenos íntimamente conectados: la cuestión de la “legitimidad democrática” y las tensiones inter-burocráticas. Como señalan varios autores (vg. Offe 1991; O’Connor 1998; Polanyi 2001), el estado es una organización burocrática que, a la vez que depende de la acumulación de capital como fuente de los recursos de los cuales extraer los impuestos, opera en el seno de una sociedad impregnada de conflictos sociales, políticos e ideológicos y de la cual debe “extraer” su legitimidad democrática. Puesto simplemente, el estado está atravesado por una contradicción inherente entre la lógica de la acumulación del capital y la lógica de la legitimidad democrática, y debe responder simultáneamente a los requerimientos de ambas lógicas, lo cual genera múltiples orientaciones y contradicciones entre las distintas agencias estatales. Precisamente, son numerosos los estudios que advierten que el estado no debe ser analizado como una unidad monolítica, con objetivos comunes y políticas coherentes entre sí (vg. Offe 1991; Barnett 1994; Migdal, Kohli & Shue 1994; Evans 1997; 2002; Polanyi 2001; Migdal 2009; Tarrow 2011). Desde esta perspectiva, lo que llamamos “el estado” alberga una multiplicidad de burocracias cuyos intereses y objetivos pueden ser (y usualmente son) contradictorios e inconsistentes entre sí. Es difícil establecer de antemano si esas tensiones inter-burocráticas (que no hacen más que multiplicarse en un contexto federal como el argentino) favorecen o dificultan la formulación e implementación de la ley, y en particular de la legislación sobre protección ambiental. Por ello, a la hora de analizar una innovación como la que nos proponemos estudiar, es importante prestar atención, como ya dijimos, a las “capacidades relacionales” de las agencias estatales que tienen a su cargo la implementación de una determinada política y, en particular, a las coaliciones que se establecen (o no) entre los funcionarios reformistas y otros actores sociales y estatales (Gutiérrez 2010).

En términos de intereses económicos, más plausible resulta un cuarto tipo de explicación centrado en los *efectos distributivos de las políticas públicas*. Las instituciones formales producen resultados distributivos que atienden intereses de algunos actores en detrimento de otros y es por eso mismo que las innovaciones institucionales suelen tener impactos distributivos (Mahoney & Thelen 2010). En el



área ambiental, numerosas investigaciones muestran que, como regla general, quienes son objeto de regulación ambiental suelen estar bien organizados y poseer alta capacidad de presión mientras que los beneficiarios de esa regulación suelen ser más difusos, menos organizados y más débiles políticamente (Harrison 1996; McAllister 2008). Por ello, será necesario investigar, en cada caso concreto, las relaciones de las distintas agencias estatales involucradas tanto con los intereses económicos que, se supone, son contrarios al cambio de política como con las organizaciones sociales que se movilizan para exigirlo y garantizarlo y/u otras agencias estatales o grupos políticos que son favorables a él.

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

Frente a estos distintos tipos de explicación, nosotros proponemos una explicación *política* cuyo punto de partida son los intereses, incentivos y estrategias de los funcionarios locales que eventualmente deberían ejecutar el cambio de modelo. Nuestro enfoque es compatible con varios de los argumentos arriba discutidos pero se aleja de las explicaciones más estructuralistas. Es claro que los enfoques estructuralistas (tanto en su variante institucionalista como en su variante economicista) no alcanzan para responder nuestra pregunta de investigación: ¿por qué algunos municipios logran avanzar más que otros en la aplicación del nuevo modelo de gestión? El primero no alcanza porque el cambio legislativo es, en términos generales, el mismo para todas las unidades observables y el segundo porque también son las mismas las condiciones macro-estructurales en términos de la relación entre estado y economía capitalista. No se trata de descuidar la importancia de los arreglos normativos y de los condicionantes económico-estructurales (ver al respecto, Abers & Keck 2013). Pero la naturaleza de nuestra pregunta, derivada de un primer diagnóstico del objeto de estudio, nos lleva a buscar las motivaciones y condiciones que hacen que unos actores se comporten de modo diferente al resto. Por eso, nos centraremos en los incentivos y en las prácticas de esos actores.

Si bien son varios los actores e intereses en juego en el manejo de los residuos, nuestro foco en los funcionarios locales, como “punto de partida” de la explicación, se justifica en el hecho de que los gobiernos municipales son los responsables primarios de la gestión de los RSU y ningún cambio del modelo de gestión tendrá lugar sin la iniciativa e intervención de estos actores. En principio, entendemos que los gobiernos locales se propondrán aplicar la nueva norma cuando tengan incentivos político-electorales y financieros para hacerlo (Gutiérrez & Alonso en prensa). La naturaleza y el origen de

esos incentivos podrán variar según el caso, pero lo importante es que los incentivos constituyen el punto de partida para entender por qué, ante una misma iniciativa de cambio institucional y condiciones estructurales comunes o semejantes, unos gobiernos se proponen y logran aplicar la nueva norma y otros no. Según nuestro argumento, la decisión de aplicar o no el nuevo modelo y las posibilidades de lograrlo variarán, entonces, en función del cálculo de los costos y beneficios políticos y financieros que hagan los funcionarios locales, y ese cálculo dependerá, a su vez, de la incidencia política de la organizaciones sociales, del grado de autonomía del gasto y de las capacidades relacionales disponibles o de las oportunidades para construirlas (tanto en términos de articulación interjurisdiccional como, más ampliamente, de la construcción de coaliciones favorables al cambio). De aquí surge, entonces, nuestra *hipótesis de trabajo* según la cual los gobiernos municipales avanzarán en el cambio de modelo cuando tengan incentivos electorales y condiciones e incentivos financieros para así hacerlo. Los primeros aumentarán junto con la demanda social y las coaliciones políticas favorables al cambio y los segundos estarán asociados con el grado de autonomía del gasto y/o las oportunidades de financiamiento externo derivadas de la articulación intergubernamental vertical y horizontal.

Como ya vimos, el avance del cambio de modelo se determina en base a cinco dimensiones: 1) erradicación de basurales a cielo abierto, 2) reducción de la disposición final, 3) recolección diferenciada e índice de recuperación de materiales, 4) instalación de plantas de tratamiento y 5) incorporación de recuperadores informales.

Los incentivos electorales y las condiciones e incentivos financieros pueden ser presentes o prospectivos. Es decir, los gobiernos municipales pueden decidir avanzar con el cambio de modelo en respuesta a incentivos y condiciones actuales y/o bajo la expectativa de obtener beneficios electorales o financieros a futuro.

La demanda social puede provenir tanto de organizaciones (ambientalistas, vecinales y otras) que se oponen al entierro en rellenos sanitarios y basurales y proponen medidas alternativas como de grupos de recuperadores informales que desean mejores condiciones de trabajo y acceso a material de mejor calidad.

Las coaliciones favorables al cambio pueden variar de un caso al otro, pudiendo abarcar, junto con el gobierno municipal, actores tan variados como otros gobiernos municipales, agencias provinciales y nacionales, organismos internacionales, organizaciones sociales (ambientales, vecinales y de recuperadores informales), asociaciones profesionales y empresas dedicadas al reciclaje y el tratamiento de residuos.

El grado de autonomía del gasto municipal condiciona la capacidad que un gobierno tiene de innovar. Entre las medidas iniciales de la investigación, se generarán indicadores para medir, desde distintas perspectivas, el grado de autonomía del gasto y su incidencia en la agenda municipal.

Las oportunidades de financiamiento externo pueden provenir de la participación de los municipios en organismos interjurisdiccionales de nivel múltiple o de convenios bilaterales con organismos provinciales, nacionales o internacionales, para lo cual cada municipio puede actuar separadamente o través de consorcios intermunicipales.

Mediante la investigación comparativa se espera determinar el peso de estos factores en los distintos casos bajo estudio, quedando abierta la posibilidad de identificar otros factores no contemplados hasta ahora en la investigación. Respecto de esto último, se realizará un relevamiento de variables socio-demográficas y económicas para testear si las diferencias que encontramos entre los municipios bajo estudio y los otros municipios de la región pueden estar asociadas o no a esas variables.

### Referencias bibliográficas

- Abers, Rebecca & Margaret E. Keck. 2013. *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Abers, Rebecca & Marisa von Bülow. 2011. “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?” *Sociologias* 13 (28): 52–84.
- Acsehrad, Henri. 2006. “Las políticas ambientales ante las coacciones de la globalización.” In *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*, edited by Héctor Alimonda, 195–212. Buenos Aires: CLACSO.
- Acuña, Carlos H. & Ariana Vacchieri, eds. 2007. *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Alimonda, ed. 2006. “La ecología política en América Latina: un campo en construcción.” In *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO.
- Alimonda, Héctor. 2008. “Introducción.” In *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*, by G. Alvarado Merino, G. C. Delgado Ramos, D. Domínguez, C. Campello do Amaral Mello, I. Monterroso, G. Wilde & H. Alimonda. Buenos Aires: CLACSO.
- Alonso, Guillermo V., ed. 2007. *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Alonso, Guillermo V., Ricardo A. Gutiérrez & María Gabriela Merlinsky. 2012a. “Federalismo y políticas municipales en el Conurbano Bonaerense: los desafíos de articulación interjurisdiccional en dos casos de estudio (Avellaneda y San Martín).” In *XI Seminario RedMuni Repensando la Agenda Local*, 1–25. Florencia Varela, Argentina: RedMuni.
- . 2012b. “¿Construyendo capacidad interjurisdiccional? El derrotero de la gestión pública local de las políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense, Argentina.” In *Anales del VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, 1–43. Quito, Ecuador: ALACIP.
- . En prensa. *Los municipios en la trama metropolitana: la gestión de problemas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*. San Martín: UNSAM EDITA.

- Alvarado Merino, G., G. C. Delgado Ramos, D. Domínguez, C. Campello do Amaral Mello, I. Monterroso, G. Wilde & H. Alimonda. 2008. *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Avritzer, Leonardo. 2002. *Democracy and the Public Space*. Oxfordshire: Princeton University Press.
- . 2009. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Barnett, Harold C. 1994. *Toxic Debts and the Superfund Dilemma*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- Berk, Gerald & Dennis Galvan. 2009. “How People Experience and Change Institutions: A Field Guide to Creative Syncretism.” *Theory and Society* 38 (6): 543–80.
- Bertolino, Ricardo, ed. 2007. *Experiencias urbanas de gestión integral de residuos en 10 municipios de Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-ECOCLUBES.
- Carenzo, Sebastián, Ramiro Acevedo & Julián Bárbaro. 2013. “Construyendo oficio: experiencias laborales de integrantes de una Planta Social de Separación en el CEAMSE”. *Trabajo y Sociedad* 20: 221-238.
- Carré, Marie-Noëlle, Victoria D’hers, Cinthia Shammah & España Verrastro. 2013. “Analizando el conflicto en torno a la recolección y transporte de residuos en la Ciudad de Buenos Aires.” In *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, edited by Gabriela Merlinsky, 119–41. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- D’hers, Victoria & Cinthia Shammah. 2014. “Políticas y prácticas en torno a la gestión de los RSU: un estudio de cinco ciudades de Argentina.” Buenos Aires.
- Evans, Peter, ed. 1997. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California International and Area Studies.
- . , ed. 2002. *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Geary, Mirta. 2010. “La construcción de políticas ambientales a nivel local: el caso de los residuos en Rosario (1995-2003).” Tesis de Doctorado, Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- . 2014. *Basura y política: los residuos en la ciudad de Rosario, (1995-2003)*. Rosario: Ediciones DelRevés.
- Gutiérrez, Ricardo A. 2007. “Comitê Gravataí: Gestão Participativa Da Água No Rio Grande Do Sul.” *Lua Nova – Revista de Cultura E Política* 69: 79–121.
- . 2010. “When Experts Do Politics: Introducing Water Policy Reform in Brazil.” *Governance – An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 23 (1): 59–88.
- . 2012. “Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina.” *Revista EURE* 38 (114): 147–71.

- . 2014a. “Prólogo.” In *Basura y política: los residuos en la ciudad de Rosario, (1995-2003)*, by Mirta Geary, 13–22. Rosario: Ediciones DelRevés.
- . , ed. 2014b. *Gestión de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires: modelos y prácticas*. Buenos Aires: EPyG/UNSAM.
- Gutiérrez, Ricardo A. & Guillermo V. Alonso. En prensa. “La articulación de políticas públicas desde la perspectiva de los municipios metropolitanos.” In *Los municipios en la trama metropolitana: la gestión de problemas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*, 7–36. San Martín: UNSAM EDITA.
- Gutiérrez, Ricardo A. & Fernando J. Isuani. 2014. “La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina.” *Revista de Administração Pública* 48 (2): en prensa.
- Gutiérrez, Ricardo A. & María Gabriela Merlinsky. En prensa. “Ambiente y agenda institucional municipal en el Conurbano Bonaerense: Avellaneda y General San Martín en perspectiva comparada.” In *Los municipios en la trama metropolitana: la gestión de problemas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*, 37–84. San Martín: UNSAM EDITA.
- Harrison, Kathryn. 1996. *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Hildebrand, Mary E. & Merilee Serrill Grindle. 1997. “Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?” In *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, edited by Merilee Serrill Grindle, 31–61. Boston: Harvard Institute for International Development, Harvard University Press.
- Hochstetler, Kathryn & Margaret E. Keck. 2007. *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham & London: Duke University Press.
- Leiras, Marcelo. 2007. “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas: definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional.” In *La incidencia política de la sociedad civil*, edited by Carlos H. Acuña & Ariana Vacchieri, 17–65. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Levatino, María Belén. 2012a. “Veinte años no es nada: cambio legislativo y articulación de políticas públicas en los municipios del Área Metropolitana de Mendoza (Argentina, 1991-2011).” Tesis de Doctorado, Buenos Aires: Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- . 2012b. “Veinte años no es ‘casi’ nada: legislación y articulación interjurisdiccional de las políticas de residuos sólidos urbanos en la Provincia de Mendoza”. Ponencia presentada en la *II Jornada Latinoamericana GIRSU*, INTI, Salta, Noviembre 15-16, 2012.
- Mahoney, James & Kathleen Thelen, eds. 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press.
- McAllister, Lesley K. 2008. *Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

- Migdal, Joel S. 2009. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Migdal, Joel S., Atul Kohli & Vivienne Shue, eds. 1994. *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Moskat, Vladimir Iván. 2014. "Un balance de la aplicación de la ordenanza de Basura Cero en la ciudad de Rosario." In *XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia*, 1–28. Rosario.
- O'Connor, James. 1998. *Natural Causes: Essays in Ecological Marxism*. New York and London: The Guilford Press.
- Offe, Claus. 1991. *Contradicciones en el estado del bienestar*. Madrid: Alianza.
- Pérez, Pedro. 1994. *Buenos Aires metropolitana: política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Polanyi, Karl. 2001. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. New York: Beacon Press.
- Sabsay, Daniel A., María del Carmen García, Andrés Nápoli & Daniel Ryan. 2012. *Región Metropolitana de Buenos Aires: aporte jurídico-institucional para su construcción*. Buenos Aires: FARN.
- Saidón, Mariana. 2011. "Lo ambiental como desafío de política Económica: una deuda frente al Bicentenario." In *Aportes de la economía política en el Bicentenario*, editado por Juan Manuel Vázquez Blanco y Santiago Fraschina, 379-402. Buenos Aires: Prometeo.
- . 2012. "Economía y residuos: negocios, valor y un debate pendiente." *Revista Encrucijadas* 54: 22-27.
- . 2013. "Resultados evidenciados en un programa de reciclado de residuos domiciliarios en Quilmes (Argentina)." *Revista Gestión y Ambiente* 16(1): 71-84.
- Schamber, Pablo 2008. *De los desechos a las mercancías: una etnografía de los cartoneros*. Buenos Aires: Editorial SB.
- Schamber, Pablo & Francisco Suárez, eds. 2007. *Recicloscopio: miradas sobre recuperadores urbanos de residuos en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS-UNLA.
- . 2011. *Recicloscopio II: miradas sobre recuperadores, políticas públicas y subjetividades en América Latina*. Buenos Aires: Ciccus-UNGS-UNLA.
- . 2012. *Recicloscopio III: miradas sobre recuperadores urbanos, formas organizativas y circuitos de valorización de residuos en América Latina*. Buenos Aires: Ciccus-UNGS-UNLA.

- Schejtman, Lorena & Micaela Cellucci. 2014. “Gestión integral de residuos sólidos: políticas municipales que promueven la sustentabilidad.” *Serie Buenas Prácticas Municipales*.
- Schejtman, Lorena & Natalia Irurita. 2012. “Diagnóstico sobre la gestión de residuos sólidos urbanos en municipios de la Argentina.” *Documentos de Trabajo CIPPEC*.
- Shammah, Cinthia. 2009. *El circuito informal de los residuos: los basurales a cielo abierto*. Buenos Aires: Espacio.
- Sikkink, Kathryn. 1991. *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Streek, Wolfgang & Kathleen Thelen, eds. 2005. “Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies.” In *Institutional Change in Advanced Political Economies*, 1–39. Oxford: Oxford University Press.
- Suárez, Francisco Martín. 2010. “Residuos, territorios, representaciones e identidades: una mirada sociocultural de los sitios de disposición y de los circuitos de recuperación de Residuos Sólidos Urbanos en Buenos Aires.” Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Tarrow, Sidney. 2011. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Revised and Updated Third Edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Testa, Federico. 2013. “Gestión integral de residuos sólidos (GIRSU) en la localidad de San Jorge (Santa Fe): situación actual y perspectivas futuras.” Tesis de Maestría, San Martín: Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental, Universidad Nacional de San Martín.