



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Ciencia Política

TESINA DE GRADO

Estado Municipal y organizaciones no gubernamentales ambientalistas. La política de residuos sólidos urbanos en la ciudad de Rosario (2008-2017)

AUTORA: GUAJARDO MARCOS, LEONELA JULIETA

DIRECTORA: MARÍA ELENA NOGUEIRA

FECHA DE PRESENTACIÓN: Marzo de 2018

Rosario

RESUMEN

Este trabajo de investigación, versa sobre la participación de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas en el proceso de formulación e implementación de la Ordenanza N° 8.335, denominada Basura Cero, haciendo énfasis en los canales institucionalizados de participación ofrecidos por el Concejo Municipal y el Poder Ejecutivo de Rosario. En efecto, el interés se centra en analizar la capacidad de incidencia de los diferentes actores involucrados, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y las relaciones establecidas entre ellos.

De esta manera, el problema de investigación se concentra en identificar qué características adquiere el proceso de formulación e implementación de la política municipal de residuos y qué rol poseen las organizaciones de la sociedad civil en dichos procesos durante el período 2008-2017 en la ciudad de Rosario. Para el desarrollo de este interrogante, se aborda específicamente el caso de la Ordenanza N° 8.335.

A su vez, en análisis surge de considerar que en el año 2008 las organizaciones de la sociedad civil consideradas ambientalistas, tuvieron un alto nivel de incidencia sobre el proceso de formulación de la política pública municipal de residuos sólidos urbanos. No obstante, durante el proceso de implementación de la misma, el Estado adquirió autonomía, dejando de lado la participación social en este ciclo de la política pública.

AGRADECIMIENTOS

La culminación de este trabajo, y también de esta etapa, no hubiese sido posible sin el acompañamiento incondicional de mi directora, Dra. María Elena Nogueira, quien me brindó confianza y sabiduría en todo el proceso de aprendizaje.

A Mirko Moskat, quien compartió sus conocimientos sobre la gestión de residuos sólidos urbanos, impartiendo no sólo saberes técnicos, sino también su visión crítica acerca de las estrategias delineadas e implementadas por el Ejecutivo Municipal de la ciudad de Rosario.

En general, a todos los entrevistados que me ofrecieron su tiempo de manera desinteresada, proporcionando información sumamente valiosa para el desarrollo de la investigación.

Por último, y no por eso menos importante, a mi familia y amigas que me alentaron sin cesar, transmitiéndome fortaleza y alegría.

Para Patricia y José
Emblemas de fuerza y persistencia

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	20
DEFINICIONES TEÓRICAS SOBRE POLÍTICA PÚBLICA	20
Una mirada local.....	25
PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA	28
REDES.....	37
SÍNTESIS	43
CAPÍTULO II: ACTORES INTERVINIENTES EN LA ORDENANZA BASURA CERO	45
ORGANIZACIONES AMBIENTALISTAS IMPULSORAS DEL PROYECTO DE ORDENANZA BASURA CERO.....	46
ONGs Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA.....	52
Secretaría de Ambiente y Espacio Público	58
Honorable Concejo Municipal de Rosario: Comisiones de Ecología y de Servicios Públicos	62
Consejo Asesor de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente	66
MAPA DE ACTORES	69
TRATAMIENTO Y SANCIÓN DE LA ORDENANZA N° 8.335	75
Ingreso del Proyecto de Ordenanza y tratamiento en las Comisiones	75
Debate legislativo	80
Negociaciones con el Poder Ejecutivo.....	83
CAPÍTULO III: COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DE LA ORDENANZA N° 8.335	86
ORDENANZA BASURA CERO.....	87
Autoridad de aplicación.....	98
COMISIÓN DE SEGUIMIENTO	100
Incidencia de las organizaciones no gubernamentales en el proceso de implementación de la Ordenanza Basura Cero.	109
CAPÍTULO IV: POLÍTICA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN LA CIUDAD DE ROSARIO.....	120
INICIATIVAS DESARROLLADAS POR LA SUBSECRETARÍA DE AMBIENTE EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS.....	121
Disposición inicial: visión higienista y política de contenerización	124
Tratamiento: importancia de la fracción orgánica y la Planta de Compostaje en Bella Vista	132
Recolección y disposición final de residuos domiciliarios: la importancia de SUMAR	139

BASURA CERO: ¿HACIA DÓNDE VAMOS?.....	141
V: CONCLUSIONES FINALES.....	152
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	160
ANEXOS	165

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, cimienta su análisis en la gestión de los residuos sólidos urbanos, entendida como política pública, en la ciudad de Rosario durante el período 2008-2017. No obstante, se considera pertinente abordar de manera amplia la irrupción de lo ambiental en el ámbito local para, posteriormente, profundizar en uno de los aspectos de esta dimensión: los residuos.

La ciudad de Rosario, contempla la dimensión ambiental en su planificación urbana desde finales de la década de los 80 y, durante la década siguiente, fue erigiéndose su marco legal-regulatorio. Sin embargo, a partir del año 1998, la gestión municipal comenzó a considerar a las políticas ambientales como prioritarias a través de la creación del Plan Estratégico Rosario que, entre sus fundamentos, se halla la intención de sensibilizar la conciencia ciudadana sobre temas ambientales como una oportunidad de futuro¹.

Además del primer plan estratégico nombrado recientemente, Rosario ha puesto en marcha diversos proyectos orientados a contribuir al cuidado del medio ambiente. Entre las iniciativas más notables se pueden mencionar el segundo plan estratégico denominado Plan Estratégico Rosario Metropolitana, como así también el Plan Urbano Rosario, el Plan Integral de Movilidad y la constitución del Ente de Coordinación Metropolitana y el Área Metropolitana Rosario.

Uno de los documentos más recientes es el Plan Ambiental Rosario, el cual surge como resultado de un proceso participativo y de articulación entre el Estado y la sociedad civil, dado que los diferentes talleres estuvieron conformados tanto por los equipos técnicos del municipio y funcionarios provinciales, como así también organizaciones no gubernamentales (ONGs) ambientalistas, profesionales del ámbito académico y ciudadanos interesados en la temática.

Además, dicho Plan establece 6 ejes de actuación: residuos sólidos urbanos; gestión ambiental en las actividades productivas y producción más limpia; cambio climático y energía, calidad de aire y ruido; cursos de agua y biodiversidad; y ciudadanía ambiental. Cabe resaltar que el presente trabajo se centrará específicamente en el primero de estos ejes.

¹ Plan Estratégico Rosario; 1998; Pág.36.

La gestión de los residuos se ha configurado como una problemática social que se circunscribe en el ámbito local, debido a que los hábitos de consumo de los habitantes de los grandes centros urbanos aumentan el nivel de desechos a tal punto que queda por encima de la capacidad que tiene la naturaleza para reintegrarlos a su ciclo². Esto se traduce, en altos niveles de contaminación y disminución de la calidad de vida de la población. En este sentido, el Estado Municipal es el responsable de diseñar una estrategia adecuada que contemple desde la generación hasta la disposición final de los residuos.

Rosario fue escenario de un importante conflicto socio-ambiental. En concreto, el conflicto se localizó en el barrio Puente Gallego, debido a la instalación de un relleno sanitario que fue cerrado en el año 2003, gracias a una pujante lucha encabezada por los vecinos y organizaciones de la sociedad civil.

Este conflicto, revela la manera en que el Estado sostuvo un *estilo decisionista* (Geary, 2014:35) durante gran parte del problema, sin considerar las demandas de los vecinos y organizaciones de la sociedad civil. A pesar de la postura estatal, los reclamos fueron ganando intensidad y la tensión fue agudizándose hasta que, luego de un proceso de judicialización, la voluntad política decidió cerrar el relleno sanitario.

Sin embargo, la clausura del relleno sanitario en el barrio Puente Gallego no se constituyó como una solución final, ya que se instaló otro relleno sanitario en la localidad de Ricardone, por lo que el problema se trasladó allí y a su población.

El aspecto más sobresaliente de dicha conflictividad, se basa en la configuración de las organizaciones de la sociedad civil consideradas ambientalistas y de los vecinos como actores relevantes, capaces de movilizar recursos con el fin de incidir en la conformación de la agenda política y en los procesos decisorios del gobierno.

En el año 2005, comenzó a visibilizarse con mayor nitidez la noción de “Basura Cero”³ en la ciudad de Rosario, a través de conferencias de prensa lideradas por organizaciones ambientalistas. Dos años más tarde, fue presentado en el Concejo Municipal un Plan de Basura Cero para la ciudad, impulsado por Taller Ecologista, Grupo Ecologista

² Plan Ambiental Rosario; 2014; Pág. 51

³ El concepto “Basura Cero” es entendido como el principio de reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos con plazos y metas concretas, a través de la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, a la separación selectiva, la recuperación y el reciclado.

Génesis, Asociación Civil La Comuna y los Vecinos Autoconvocados por el NO a la Basura en Rosario.

Así fue que, en el año 2008, el Concejo Municipal de la ciudad de Rosario sancionó la Ordenanza N° 8.335, denominada Basura Cero. Desde entonces, la ciudad cuenta con una legislación orientada a la minimización, la recuperación y el reciclado, teniendo como objetivo la reducción progresiva del volumen de residuos dispuestos en rellenos sanitarios, vertederos y basurales informales, a través de estrategias de separación en origen y la valorización de los residuos.

El Artículo N° 3 de dicha normativa, establece un cronograma de reducción progresiva de la cantidad de residuos depositados en rellenos sanitarios, sentando como base el total de los residuos dispuestos en el año 2006. Es decir, para el año 2010 la reducción debió haber sido de un 15%, para el año 2012 de un 25% y para el año 2017 de un 50%. Para el año 2020, se prohíbe la disposición final de residuos en rellenos sanitarios.

De esta manera, y con el propósito de contribuir al cumplimiento de la normativa, el municipio cuenta con ciertos programas, entre los que se destacan: SEPARE, Rosario más Limpia, Red de Hogares Verdes, Red de Escuelas Verdes y el Programa de Reciclado de Residuos dependiente de la Subsecretaría de Economía Solidaria.

En primer lugar, cabe destacar que el Programa SEPARE (**Separar Para Reciclar**) promueve el hábito de la separación de residuos en origen, ya sean generados en los hogares como en comercios, industrias y entidades públicas. Además, cuenta con la iniciativa “Sólo papel” de separación de papeles utilizados en las dependencias públicas de la Municipalidad de Rosario para su posterior reciclado. Esta iniciativa, se basa en la Ordenanza N° 8.335 y en la Ordenanza N° 7.938, la cual legitima el programa de separación en origen y recolección diferenciada de los residuos. Así, se intenta generar hábitos sustentables al interior de la administración pública, convirtiéndose en un ejemplo a seguir por la ciudadanía.

El Programa SEPARE, también se nutre de la iniciativa basada en los llamados “canjes saludables”. Se trata de jornadas llevadas a cabo en diferentes puntos de la ciudad en donde los ciudadanos intercambian sus bolsas de materiales reciclables por una bolsa de verduras orgánicas o crédito para la tarjeta Movi. Asimismo, los canjes saludables permiten

una articulación con el Programa de Agricultura Urbana, dependiente de la Secretaría de Promoción Social.

El Programa Rosario más Limpia, puesto en marcha a partir del año 2009, hace hincapié en la importancia y necesidad de lograr una óptima higiene urbana que favorezca la calidad de vida humana. Además, pretende alcanzar la sustentabilidad de los procesos formales de recolección y procesamiento de los desechos urbanos, como así también incorporar el aspecto social vinculado a la participación de grupos y transportes en la recolección informal de residuos.

Red de Hogares Verdes, se trata de un programa creado en el año 2012. Se encuentra orientado a vecinos interesados en revertir el impacto socio-ambiental de sus hábitos. Tiene como propósito articular a las instituciones de la sociedad civil con el sector privado y el Estado Municipal. Se basa en la N° 8689/2010⁴.

Por otra parte, el objetivo principal de Red de Escuelas Verdes es difundir conductas ambientales transformadoras, es decir, la red busca generar compromisos entre sus miembros e incentivar el protagonismo de los jóvenes en una nueva forma de entender la gestión ambiental. Desde esta perspectiva, se concibe a la escuela como promotora de conductas ambientales para sumar esfuerzos y cooperar entre las instituciones con intereses comunes para que el impacto social sea mayor⁵.

El Programa de Reciclado de Residuos, nace a partir de la creación de la Subsecretaría de Economía Solidaria con el propósito de vincular la problemática económica con la ambiental, concibiendo a los residuos como potenciales recursos que pueden ser puestos en valor a partir del trabajo humano y su incorporación en un proceso productivo-social. Surge para dar respuesta a dos problemáticas: por un lado la generación de empleo genuino a partir de organizaciones sociales primarias y la mejora de la calidad de vida barrial a partir del proceso de desarrollo local, y por otro lado, la generación de residuos urbanos y su disposición final en el contexto del colapso de los rellenos sanitarios de la zona⁶.

⁴ Página Web de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/web/servicios/medio-ambiente/hogares-verdes>. Consultado el 27/03/2018.

⁵ Página Web de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/web/servicios/medio-ambiente/escuelas-verdes>. Consultado el 27/03/2018.

⁶ Programa de Reciclado de Residuos. Disponible en: <http://www.basuracerorosario.org/sitio/admin/archivos/ProgramaInstitucional.pdf>. Consultado el 27/03/2018.

A pesar de la puesta en marcha de los programas e iniciativas descriptos anteriormente, se considera que el municipio de Rosario no ha logrado una exitosa gestión integral de los residuos sólidos urbanos, sino que su actuación se encuentra limitada a la disposición de residuos en rellenos sanitarios. Este hecho, imposibilita alcanzar las metas explicitadas en la Ordenanza Basura Cero, surgida para marcar un camino en sentido opuesto a la perpetuación de los rellenos sanitarios.

En consecuencia, el presente trabajo intentará responder al siguiente problema de investigación: ¿qué características adquiere el proceso de formulación e implementación de la política municipal de residuos y qué rol poseen las organizaciones de la sociedad civil en dichos procesos durante el período 2008-2017 en la ciudad de Rosario?

Es pertinente destacar que el horizonte temporal de este problema de investigación, tiene como punto de partida el año 2008, cuando se sancionó la Ordenanza N° 8.335.

Además, con el fin de obtener información específica, será esencial desarrollar los siguientes interrogantes: ¿cómo se generan las relaciones entre las organizaciones no gubernamentales ambientalistas y el gobierno municipal?, ¿cuáles son los mecanismos que subyacen en las formas de interacción?, ¿qué recursos ponen en juego los actores intervinientes?, ¿cómo influye la toma de posición por parte del Estado Municipal respecto a los posicionamientos de otros actores?, ¿qué rol juega la participación ciudadana en esta problemática? y ¿cuáles fueron los programas e iniciativas que surgieron a partir de la Ordenanza N° 8.335?

Por consiguiente, el objetivo general que persigue esta investigación se centra en analizar la interacción entre el gobierno municipal de la ciudad de Rosario y las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, a partir de la sanción de la Ordenanza N° 8.335, como así también analizar los instrumentos de políticas públicas que se formularon con el objetivo de contribuir al cumplimiento de dicha normativa, en el período delimitado.

A vez, este objetivo general se encuentra desagregado en los siguientes objetivos específicos:

- Identificar los actores relevantes en el tratamiento y la sanción de la Ordenanza N° 8.335 y determinar la influencia que ejercieron durante el proceso de formulación e implementación de la política municipal de residuos.

- Evaluar los alcances de la función de monitoreo que deben cumplir las organizaciones ambientalistas sobre el gobierno local, de acuerdo a lo establecido por la norma.
- Describir y analizar los alcances de los programas e iniciativas municipales sobre gestión de residuos.

El presente trabajo sostiene que en el año 2008 las organizaciones no gubernamentales ambientalistas tuvieron un alto nivel de incidencia sobre el proceso de formulación de la política pública municipal de residuos sólidos urbanos. No obstante, durante el proceso su implementación el Estado adquirió autonomía, dejando de lado la participación ciudadana en este ciclo de la política pública.

Por otro lado, con el propósito de tener un primer acercamiento con el área temática, fue pertinente llevar a cabo un recorrido documental sobre otras investigaciones, a fin de establecer un mayor conocimiento disciplinario respecto al objeto de estudio.

Así, el Programa Agenda 21 es un acuerdo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que fue aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992. Surgió con el objetivo de promover el desarrollo sostenible en el ámbito local y fue considerado un hito sumamente importante a nivel internacional en materia de compromisos gubernamentales sobre medio ambiente. Se definió que, en los planos locales, el modelo de desarrollo sostenible sería viable a partir de iniciativas de las autoridades, propiciando la construcción de la agenda ambiental como producto del debate entre el gobierno y todos los sectores de la sociedad civil.

Específicamente, el Capítulo 21 establece las bases para un manejo integral de los residuos sólidos municipales como parte del desarrollo sostenible, el cual debe contemplar la minimización de la generación de residuos, el reciclaje, la recolección, el tratamiento y la disposición final. En este sentido, cada ciudad deberá llevar a cabo sus propios programas.

El artículo de Berrón Ferrer (2002), ofrece aspectos teóricos básicos que deben incluir toda política pública que pretenda una gestión adecuada de residuos sólidos urbanos. Es importante aclarar que el autor se refiere a una política de gestión integral, la cual es definida como:

[...] aquella política que aborda la problemática multilateral de la gestión de residuos con un enfoque holístico y sistémico. Es decir, tiene un enfoque multi e interdisciplinario de la problemática a resolver, que incluye todos los aspectos inmersos en ella, que son: los políticos, los legales, los institucionales, los técnicos, los económicos, los de ordenamiento territorial, y los de sensibilización, educación ambiental y participación de la ciudadanía (Berrón Ferrer, 2002: s/d).

En esta misma línea, se recupera el análisis llevado a cabo por Acuña (2001) sobre la gestión ambientalmente adecuada de los residuos sólidos en América Latina. De esta manera, es posible examinar un completo desarrollo de la política integral de gestión de residuos desde sus aspectos políticos, tecnológicos (específicamente sobre minimización de residuos) e institucionales. Además, resalta la exigencia de un marco ambiental regulador, el ordenamiento territorial, la educación e información ambiental y los instrumentos económicos y de gestión, como así también el problema de los costos y del financiamiento.

André y Cerdá (2005), profundizan sobre los elementos económicos en el análisis de los residuos sólidos urbanos y describen ciertos instrumentos de políticas públicas aplicados en este contexto. En términos generales, dichos autores consideran que no existe una interacción económica entre los agentes que participan en las distintas fases de producción y comercialización de bienes, es decir, desde que se extraen las materias primas y se transforman en bienes de consumo hasta que se generan los residuos y tal vez sean recuperados a través de alguna técnica de valorización.

En otras palabras, los agentes no poseen *per se* incentivos para considerar los efectos de su actividad sobre los siguientes eslabones de la cadena productiva, respecto al volumen y la composición de los residuos que generan. Si el hecho de reducir la generación de residuos no tiene un efecto beneficioso directo sobre los resultados empresariales, no es de esperar que contribuyan a favorecer dicha reducción, como así tampoco es de esperar que tengan en cuenta la composición material de los productos que será determinante para facilitar su posterior reciclaje. Por lo tanto, el Estado debe intervenir mediante la aplicación de diversas políticas públicas e instrumentos de políticas públicas destinados a la reducción de residuos desde el momento de extracción y transformación de la materia prima y no

enfocarse solamente en las prácticas ambientales que debiera adoptar el último eslabón de la cadena productiva: el consumidor.

Otro aspecto fundamental sobre la política de residuos se basa en la participación ciudadana, especialmente, la participación de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en las cuestiones ambientales. De esta manera, Grohmann (1997), distingue entre movimientos populares urbanos y movimientos ambientalistas urbanos. Los primeros se definen fundamentalmente por el espacio existencial y territorial que comparten sus miembros, o sea los barrios. Así, los miembros de este tipo de movimiento buscan mejorar su calidad de vida a través de acciones conjuntas. En contraposición, los segundos pretenden la protección del medio ambiente y, generalmente, dirigen sus demandas a las autoridades estatales. Además, el autor expone que *“la característica más importante de una ONG es su actividad mediadora entre financieros estatales o privados, nacionales o internacionales, y el así llamado grupo meta, ya se trate de grupos organizados o de individuos”* (Grohmann, 1997: s/d).

Por su parte, Ziccardi (2004) presenta una exhaustiva investigación sobre la participación ciudadana en las políticas sociales ejecutadas en el ámbito local. Si bien la autora centra sus estudios en México, aporta valiosos elementos sobre el análisis de las principales características que presentan los espacios y los instrumentos de participación ciudadana con el fin de contribuir a la relación que se establece entre el gobierno local y la ciudadanía, posibilitando expandir la democratización en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas.

El componente cultural no debe ser marginado. En consecuencia, es importante tener en cuenta las consideraciones desarrolladas por Leff (2000), quien postula que la diversidad y preservación de las identidades de los pueblos son fundamentales para el desarrollo sustentable tanto a escala local como global. De esta manera, la cultura se constituye como un recurso fundamental para el desarrollo sustentable y la construcción de una racionalidad ambiental que resignifique a la naturaleza y la cultura ecológica. Para ello, es esencial la reapropiación social de la naturaleza.

Para el desarrollo de la presente investigación, es fundamental tener como referencia el libro *“Basura y política. Los residuos en la ciudad de Rosario (1995-2003)”*, escrito por Geary. La autora ofrece un extenso diagnóstico de la situación de los residuos

sólidos urbanos en la ciudad de Rosario. Además aborda la construcción de la agenda política local y realiza un amplio análisis sobre los actores vinculados a la problemática ambiental, tomando como caso de estudio el denominado “conflicto de Puente Gallego”.

Desde el plano académico, se valora la importancia que la dimensión ambiental ha adquirido en el discurso político del Ejecutivo Municipal en la ciudad de Rosario, sobre todo en la última década. En este sentido, Rosario se reconoce como una ciudad sustentable⁷, lo que se traduce en la formulación e implementación de políticas públicas que contribuyen al cuidado del medio ambiente, contemplando a su vez las variables económicas y sociales.

En base a esta perspectiva, se han desarrollado diferentes programas e iniciativas, entre los cuales se encuentran aquellos destinados a la gestión de residuos sólidos urbanos. Al respecto, cabe resaltar que las ciudades cobran un rol preponderante en el tratamiento de sus residuos, ya que se constituyen como las principales generadoras.

Al mismo tiempo, se considera la relevancia que ha adquirido la dimensión local en el estudio de la Ciencia Política, haciendo foco en los nuevos escenarios urbanos que se consagran como protagonistas de procesos dinámicos. Además, se estima que desde la Ciencia Política, específicamente desde la orientación de Administración Pública, es significativo llevar a cabo un análisis de políticas públicas, examinando las distintas etapas de su ciclo, teniendo en cuenta la interacción que se establece entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en todo el proceso, con el propósito de develar los intereses y juegos de poder que se entretajan alrededor de una política pública.

El marco teórico, aporta las herramientas conceptuales necesarias para responder a los interrogantes que dieron origen al presente trabajo de investigación. Las lecturas realizadas funcionaron como disparadores para la confección del objeto de estudio, dándole en todo el recorrido un matiz politológico, a fin de dar cuenta sobre las competencias aprehendidas en los años de estudio. Para ello, el andamiaje teórico proporcionado por la

⁷ La Municipalidad de Rosario, toma como referencia el concepto de sustentabilidad basado en el desarrollo de políticas que contemplan el comportamiento armónico de las variables económicas, políticas y sociales. De esta manera, parte de la visión del pensamiento latinoamericano, que considera al desarrollo sustentable en el reconocimiento de los límites y potenciales de la naturaleza, como así también la complejidad ambiental, inspirando una nueva comprensión del mundo para enfrentar los desafíos de la humanidad en el tercer milenio (Plan Ambiental Rosario, 2014: 19).

asignatura “Análisis de Políticas Públicas” es troncal a la hora de establecer las primeras definiciones sobre políticas públicas.

Por otro lado, los textos consultados también posibilitaron abrir un abanico de preguntas acerca de las relaciones que se establecen entre el municipio y las organizaciones de la sociedad civil. En otras palabras, impulsaron la intención de indagar sobre los motivos e intereses que direccionaron la toma de posición por parte de los diferentes actores involucrados en la formulación e implementación de la política pública de residuos en la ciudad de Rosario, a partir de la sanción de la Ordenanza N° 8.335. De esta manera, se intentará identificar la capacidad de incidencia que tuvieron las organizaciones no gubernamentales ambientalistas en el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal durante el tratamiento, aprobación e ejecución de la normativa.

Entonces, la construcción del marco teórico, que se instaura como el hilo conductor para comprender y explicar en profundidad la dinámica de nuestro objeto de estudio, está basado en los siguientes conceptos: **POLÍTICA PÚBLICA, REDES, PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA**. No obstante, resulta necesario aclarar que esta elección no agota ni excluye el empleo de otros conceptos, siempre que contribuyan al correcto desarrollo de la investigación.

En términos metodológicos, cabe resaltar que la investigación no pretende ser meramente descriptiva, sino que además intenta ofrecer aportes explicativos, fundamentados en la exploración de las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales a partir del caso de estudio. Para ello, la investigación se centró en el análisis de fuentes primarias y secundarias.

Es decir, para dar cuenta de cada uno de los objetivos específicos planteados, se utilizaron diferentes fuentes de información y técnicas de investigación. La estrategia metodológica empleada es de carácter cualitativa, y se utilizó la técnica de la entrevista como principal insumo, en particular de carácter semi-estructurado y en profundidad. Vale destacar que el análisis de dichas entrevistas enriqueció el proceso de investigación, debido a que permitió una mayor aproximación respecto al objeto de estudio, a través de un contacto más directo con los principales actores involucrados en la problemática.

Los informantes clave fueron determinados según su participación en la formulación e implementación de la Ordenanza Basura Cero. En consecuencia, la elección

también contempló la posición dentro de la estructura estatal. De esta manera, en representación del Poder Ejecutivo, se interpelló a Daniela Mastrángelo, que fue Subsecretaria de Ambiente cuando la normativa fue aprobada, y a Mariano Ascheri, Director General de Gestión de Residuos (dependiente de la Subsecretaría de Ambiente). Por parte del Poder Legislativo, se entrevistó al ex Concejal Carlos Comi, quien presentó el Proyecto de Ordenanza, y el concejal Osvaldo Miatello, actual Presidente de la Comisión de Ecología. También se entrevistó al coordinador del área de residuos de Taller Ecologista y a un referente de Grupo Ecologista Génesis, ambos, además, son miembros de la Comisión de Seguimiento y del Consejo Asesor de la Comisión de Ecología del Concejo Municipal. A su vez, se consideró la mirada de un miembro de la Comisión de Seguimiento y del Consejo Asesor que no ha participado de la elaboración del proyecto de ordenanza. Esta última mirada, fue beneficiosa para la investigación, ya que es referente en la ciudad del partido político “Los Verdes”, lo que lo convierte en un gran conocedor de la problemática bajo análisis, con un punto de vista particular sobre el accionar de las ONGs en la arena política.

Para responder al primer objetivo específico, fue necesario construir un mapa de actores, a fin de comprender las interconexiones que se establecieron entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y las ONGs ambientalistas durante el proceso de formulación e implementación de la Ordenanza Basura Cero. Además se realizó un análisis exhaustivo del Expediente N° 156.247-P-07 (el cual consta del Proyecto de Ordenanza Basura Cero y Despachos de las comisiones designadas), artículos periodísticos que dieron cuenta de la manera en que la prensa local ha abordado la coyuntura sobre la política municipal de residuos sólidos urbanos. Además, se consideró la información disponible en las Páginas Web de Taller Ecologista y Grupo Ecologista Génesis, como así también las Páginas Web de la Municipalidad de Rosario y del Concejo Municipal. A su vez, se recurrió al Reglamento Interno del Concejo Municipal y la versión taquigráfica de la sesión donde se efectuó la votación de la normativa en cuestión.

El segundo objetivo específico, fue respondido mediante un análisis detallado de la Ordenanza N° 8.335, artículos publicados en la revista E-Concejo, material informativo a través de la búsqueda en periódicos locales, la primera minuta de reunión en el marco de la Comisión de Seguimiento y la Página Web de Los Verdes.

El último objetivo específico, fue abordado principalmente a partir de los informes presentados por el Poder Ejecutivo al Concejo Municipal sobre las acciones desarrolladas en el marco de la Ordenanza Basura Cero, la Página Web del Ente Autárquico SUMAR, también se ha recurrido a artículos publicados en la revista E-Concejo. Asimismo, se ha recuperado información de las ponencias presentadas en el Ciclo de Ecología, los días 28 de agosto y 27 de noviembre de 2017.

Además de la información obtenida mediante las entrevistas, que contribuyó a responder los tres objetivos específicos planteados, el interés se concentró en los documentos y publicaciones de la Municipalidad de Rosario, referidos a los programas e iniciativas ejecutados sobre residuos sólidos urbanos. Al mismo tiempo, se utilizó un informe elaborado por el coordinador del área de residuos de Taller Ecologista.

Es preciso señalar que, con el propósito de someter los datos recopilados de las entrevistas al tratamiento necesario en función de los objetivos de investigación, se confeccionó una matriz, cuyos ejes fueron:

- Consideraciones generales de la Ordenanza Basura Cero
- Tratamiento en las comisiones legislativas
- Rol de las ONGs/ Consejo Asesor del HCM
- Posición del Poder Ejecutivo
- Comisión de Seguimiento
- Decreto reglamentario
- Política de contenerización
- Políticas de educación/difusión
- Política de RSU en Rosario
- Estado actual de la normativa

De esta manera, el documento quedó conformado por cinco capítulos. El capítulo I, establece las perspectivas teóricas adoptadas para el análisis, donde los conceptos política pública, participación ciudadana institucionalizada y redes de políticas públicas, se configuran como herramientas pertinentes para comprender y explicar el objeto de estudio.

El capítulo II, identifica los diferentes actores que se involucraron en la sanción de la Ordenanza Basura Cero y el tipo de relación que los mismos articularon entre sí. De esta manera, se presenta una breve descripción de Taller Ecologista y Grupo Ecologista

Génesis, como así también se analiza su capacidad de incidencia en los canales de participación institucionalizados promovidos por el Concejo Municipal, con el propósito de convertir en normativa el proyecto de ordenanza presentado por ellas, entre otros actores.

El capítulo III, se ocupa de analizar los alcances de la función de monitoreo de las organizaciones no gubernamentales en el marco de la Comisión de Seguimiento de la Ordenanza Basura Cero. Específicamente, se analiza el grado de incidencia que tuvieron las organizaciones no gubernamentales ambientalistas en la etapa de implementación y el accionar del Poder Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de Ambiente, en esta fase de la política pública.

El capítulo IV, aborda el estudio de las principales características que distinguen la política de residuos sólidos urbanos de la Municipalidad de Rosario, analizando si contribuyen y en qué medida a las metas de minimización de residuos establecidas por la Ordenanza Basura Cero.

Por último, en el capítulo V se desarrollan las conclusiones surgidas del trabajo de investigación, entretejiendo los aspectos más relevantes de cada capítulo y considerando los debates actuales sobre la normativa.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

En las siguientes páginas, serán desarrollados los conceptos teóricos que darán sustento al análisis. De esta manera, cabe resaltar que las dimensiones sobre las que se estructurará dicho análisis conformarán una tríada.

Es decir, en primer lugar se establecerá la concepción adoptada sobre política pública, incluyendo su ciclo vital y la perspectiva local. En segundo lugar, se hará referencia al concepto de participación de actores no gubernamentales en la construcción de una política pública. Por último, se hará hincapié en el enfoque de redes como una vinculación necesaria entre las dos dimensiones nombradas recientemente.

DEFINICIONES TEÓRICAS SOBRE POLÍTICA PÚBLICA

Este apartado expone las definiciones brindadas por aquellos autores, que han dirigido sus esfuerzos intelectuales hacia la observación y comprensión de la puesta en práctica de las decisiones gubernamentales, traducidas en políticas públicas.

Antes de dichas definiciones, es necesario especificar que en este trabajo el Estado es entendido en los términos de Oszlak y O'Donnell. Es decir, el Estado no es un actor unívoco, inversamente, se lo considera como un actor diferenciado, complejo y contradictorio. Esto quiere decir que, el aparato estatal, se encuentra conformado por diferentes unidades internas, que poseen distintos grados de autonomía y son capaces de influir en diversas instancias del proceso social. Las unidades internas, también pueden entrar en conflicto entre sí al momento de definir la posición del Estado frente a la misma cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1984: 113 y 114).

No solamente es inadecuado pensar que existe una única Administración Pública, con una racionalidad homogénea e indivisible, más aún, las lógicas que dirigen las acciones de sus unidades son dispares, e incluso, pueden llegar a ser incompatibles entre sí.

Las políticas públicas, se constituyen a partir de la toma de posiciones de quienes actúan en nombre del Estado o asumen su representación. Por eso, las políticas se originan mediante los posicionamientos de los decisores políticos que interpretan que una cierta secuencia de acciones y procesos, posibilitará la resolución de la cuestión que forme parte

de la agenda de gobierno. O sea, la resolución de una cuestión implica diferentes racionalidades y cursos de acción, incluso dentro del mismo Estado (Oszlak, 2009: 2).

Específicamente, los autores conciben a la política pública como “*un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil*”. En otras palabras, la adopción de una política estatal, significa que los decisores gubernamentales declaran explícitamente su intención de alguna forma de resolución de la cuestión, es decir, del “*asunto socialmente problematizado*”. Y, como se dilucidó anteriormente, dicha toma de posición, no necesita ser unívoca, homogénea ni permanente ya que, por lo general, suele ser todo lo contrario (Oszlak y O’Donnell, 1984: 112).

A su vez, Oszlak y O’Donnell explican que la toma de posición por parte del Estado, no solamente puede adquirir la forma de una acción sino que también puede tratarse de una omisión. Entonces, una política determinada puede no implicar un cambio explícito en el tejido social. Sin embargo, es importante agregar que todas las políticas públicas surgen en un ámbito social particular, de la mano de ciertos actores que se encuentran, en alguna medida, atravesados por la cuestión. De esta manera, es posible observar que los problemas se instauran como construcciones subjetivas, las cuales varían a lo largo del tiempo según las concepciones que poseen los ciudadanos, los valores y la cultura presentes en ese preciso momento (Ídem).

Los problemas, que acaparan la atención del gobierno y logran ser parte del proceso de formación de la agenda, no solamente son definidos a partir de un conjunto de hechos, sino que también implican las diferentes interpretaciones que subyacen de aquellos hechos. Por consiguiente, los problemas dependen tanto de los hechos en sí mismos, como de las creencias y valores que los actores involucrados sostienen al respecto (Cobb y Elder, 1993: 77).

En este sentido, los problemas no son objetivos, en contraposición, son construcciones subjetivas desarrolladas por quienes ponen en marcha la acción de los poderes públicos. Los juicios de valor y las percepciones repercuten en las decisiones gubernamentales y son los dirigentes políticos, a través de la agenda, quienes expresan el sistema de valores imperante de una sociedad en un momento histórico determinado. En

definitiva, la agenda revela las percepciones que los agentes públicos tuvieron durante un tiempo específico sobre lo que se debía resolver (Subirats, 1989: 50, 55 y 60).

Es posible afirmar que un problema se constituye como tal si hay un número significativo de actores que, de acuerdo con sus valores, necesidades e intereses particulares sienten que tiene que resolverse, generando un conflicto con los intereses de otros actores. De esta manera, una cuestión “*surge como un resultado conjunto de valores y de hechos, de intereses y sucesos, de factores subjetivos y objetivos*” (Offe, 1996: s/d).

Entonces, es probable que existan varias definiciones sobre un mismo problema, ya que son construcciones socialmente establecidas que exteriorizan diferentes maneras de concebir la realidad, una realidad que casi siempre se presenta de manera compleja y contradictoria.

En determinados casos, el Estado actúa con un cierto grado de autonomía⁸. Consecuentemente, una política pública puede partir de la decisión estatal de intervenir sobre alguna situación sin consentimiento de la sociedad civil. En otros casos, son los mismos actores sociales que ponen en agenda alguna cuestión en particular. No obstante, las demandas sociales son infinitas y las posibilidades de adquirir un lugar en la agenda de gobierno son notablemente menores.

Asimismo, una vez definido el problema e incorporado en la agenda de gobierno, siguen las etapas de formulación de la política pública, su implementación, como así también su seguimiento y evaluación. Si bien aquí se hace hincapié en las etapas de formulación e implementación, es preciso agregar que la definición del problema posee una importancia estratégica en el diseño de una política pública, debido a que proyecta las inclinaciones culturales y sociales del sistema político (Cobb y Elder, 1993:79).

La construcción de una política pública, es entendida como un proceso complejo en el que, si bien pueden diferenciarse algunas etapas, ninguna transcurre de manera lineal hacia la siguiente. Por el contrario, se puede siempre volver y realizar los ajustes necesarios, mediante una constante retroalimentación. Cada una de estas etapas, posee sus

⁸ Oszlak y O’ Donnell plantean el tema de la *relativa autonomía* del Estado, enfatizando que no se trata de la autonomía relativa que un Estado global ejerce sobre una sociedad indiferenciada. En contraposición, existen grados y pautas de autonomía muy diferentes según se relacionen con unos u otros sectores de la sociedad y según la importancia que dichos sectores les den a cada una de las cuestiones. De esta manera, el Estado posee la capacidad de iniciación autónoma, sin necesidad de reflejar demandas o *inputs* de la sociedad civil (1984:98 y 111).

propias particularidades y sus propios actores. De esta manera, es menester comprender el contexto en el que se genera una política pública y qué factores inciden en su elaboración.

En términos de Aguilar Villanueva, la noción de *policy process* es un dispositivo analítico, intelectualmente construido, con el propósito de comprender y explicar una política. Como tal, pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no se trata de la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro. Las etapas del proceso contienen componentes interdependientes y de ninguna manera pueden ser realmente separables, ya que en la práctica las etapas pueden superponerse, anticiparse, retrasarse o repetirse. En otras palabras, la separación analítica no debe ser confundida con la separación real, ni con una secuencia temporal (1993:15).

Además, sostiene que cada etapa se configura como un punto de encuentro de un gran número de actores que poseen diversos intereses y perspectivas sobre la política en su conjunto, o sobre las ventajas o costos que se desprenden de cada uno de los pasos de su implementación (Aguilar Villanueva, 1993: 47).

Para Subirats, la política como proceso, como secuencia de hechos y decisiones, implica un cierto avance o modificación de la realidad. Sin embargo, también expresa que toda política pública es algo más que una decisión. Normalmente, implica una serie de decisiones que van desde la misma concepción del problema hasta la manera en que se debería intentar resolver. En definitiva, toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas entre sí (1989: 41).

Esta investigación, se cimienta sobre la influencia que ejercen los diferentes actores de la sociedad civil en la construcción de la política pública de residuos sólidos urbanos desarrollada por el gobierno de la ciudad de Rosario. Si bien, como se ha nombrado recientemente, frente a determinados conflictos el Estado puede actuar con cierta autonomía, en otras ocasiones son los mismos ciudadanos autoconvocados y/o aglomerados en organizaciones sociales, quienes pugnan por sus propios intereses y movilizan recursos con el objetivo de que sus demandas sean reconocidas políticamente.

Entonces, el proceso de elaboración de una política pública, implica interacciones entre individuos, grupos e instituciones que se encuentran afectados. En este punto, se trata de entender qué actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, intervinieron en la formulación y ejecución de la política rosarina de residuos sólidos urbanos, identificando

las distintas racionalidades de acción e intereses que fueron desarrollando a lo largo del proceso, y que contribuyeron a movilizarlos hacia una participación más activa en la vida política (Subirats, 1989: 41 y 44). En palabras de Torres:

También, debemos recordar que la implementación de una política pública es de carácter netamente político. Es un proceso que contiene acciones e interacciones entre distintos actores que desarrollan su juego en un determinado contexto, movilizándolo diversos intereses, recursos y visiones del mundo (ideología) (2006:18).

Díaz, expresa que entender a la política pública como proceso social complejo permite ver el accionar de diferentes sectores de los aparatos estatales, como así también de los diferentes sectores de la sociedad. De esta manera, y bajo formas institucionalizadas, se configuran campos de relaciones sociales, específicamente relaciones de poder, en torno a una cuestión que suscita la adopción de sucesivas tomas de posición, transformando la realidad (1997:8).

El proceso de elaboración de una política pública, comienza con la construcción de la agenda, la cual supone la emergencia del problema, su definición y su inserción en el conjunto de cuestiones priorizadas en el programa de decisiones y actuación del poder público. Posteriormente, se hace evidente el momento de formulación, es decir, la fase en que, una vez consideradas las alternativas de intervención, se adopta una decisión sobre la estrategia fundamental a concretar. Luego, prosigue la implementación del programa o programas establecidos. Por último, se realiza una evaluación y, eventualmente, la finalización o extinción de la política misma (Díaz, 1997:9).

Es posible concluir que la intervención estatal, en cualquiera de sus niveles, escapa de la simplicidad y de lo lineal, en oposición, toda acción emprendida por el gobierno adquiere formas complejas y contradictorias.

Uno de los principales factores que instaura a la complejidad como una característica distintiva del Estado, es la puja de intereses que se establecen al interior y que son encarnados por diferentes actores, pertenecientes o no a la Administración Pública, que poseen alguna cuota de poder y que están dispuestos a utilizar determinados recursos en la defensa de sus propios intereses.

Por supuesto que, en este sentido, el Estado no es estimado como un actor más, especialmente si se parte de la consideración de la supremacía que posee sobre la construcción de la agenda de gobierno y la elaboración de políticas públicas, si bien existen experiencias que manifiestan un rol protagónico de la sociedad civil en dichos procesos.

Por eso, concebir a la política pública como un proceso complejo, que implica diferentes momentos o etapas y aglutina diferentes actores, posibilita analizar la interacción entre el gobierno de la ciudad de Rosario y las organizaciones de la sociedad civil consideradas ambientalistas, en torno a la cuestión de residuos sólidos urbanos.

Para finalizar, el análisis de una terminada política pública permite ver al Estado, en su nivel municipal, en acción, ya que el estudio de las políticas estatales permite “*una visión del Estado <<en acción>>, desagregado y descongelado como estructura global y <<puesto>> en un proceso social en el que se entrecruzarán complejamente con otras fuerzas sociales*” (Oszlak y O’ Donnell, 1984: 99, énfasis en el original).

Una mirada local

La construcción de una mirada crítica respecto del proceso de elaboración de una política pública, también se vincula con el plano de análisis, esto es, el nivel gubernamental. En este caso, se analizará el plano local.

La mirada crítica a la que se hace alusión en el párrafo precedente, refiere a la capacidad (o no) del gobierno local para propiciar espacios plurales de participación social y la construcción de vínculos cercanos con la ciudadanía. Esto permitirá imbricar las dimensiones conceptuales que erigen al presente trabajo: políticas públicas (locales), participación ciudadana y redes de políticas públicas.

En otras palabras, permitirá concebir al Estado municipal de Rosario *en movimiento*, a través de una política pública, teniendo en cuenta la actuación que asumen las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en la formulación e implementación de la política de residuos sólidos urbanos, mediante la participación ciudadana. Todo esto, en un entramado de redes en donde se develan los recursos intercambiados y el juego de poder emanado alrededor de la toma y ejecución de decisiones políticas.

Asimismo, la importancia de rescatar “lo local”, reside, en primer lugar, en su proximidad respecto a la ciudadanía y, en segundo lugar, en el crecimiento de las funciones

que han experimentado los municipios, especialmente a partir de la década de 1990, producto del proceso de descentralización llevado a cabo en América Latina, del cual Argentina no fue la excepción.

En términos específicos, a comienzos de 1990, en el continente latinoamericano se desencadenaron reformas estructurales que impulsaron procesos de descentralización, ocasionando transformaciones en las relaciones entre el Estado y la sociedad. A partir de entonces, los gobiernos locales recibieron nuevas responsabilidades, que los llevaron a desempeñar un papel protagónico en la conformación de la agenda pública y en la ejecución de políticas públicas, en un contexto de mayor articulación entre los representantes de los gobiernos municipales y de las organizaciones de la sociedad civil (Torres 2006: 5). Las palabras de Blanco y Gomá, lo señalan claramente:

Una de las tendencias más relevantes ha sido la progresiva expansión de las políticas públicas municipales. Hoy los gobiernos locales ya no son aquellas administraciones volcadas casi en exclusiva a un reducido núcleo de funciones básicas (asfaltado, alumbrado, limpieza, disciplina varia y poco más). Tampoco son ya aquellas instituciones simplemente ejecutoras de decisiones siempre tomadas en niveles superiores de gobierno (2003:2).

El desarrollo de nuevas funciones municipales, ha sido expresado en dos dimensiones: la descentralización formal y la descentralización de facto. La primera, incluye la transferencia de poderes desde los niveles superiores de gobierno hacia los municipios, generando nuevos campos de intervención para los gobiernos locales. La segunda, alude a aquella transferencia de poderes que no está legalmente respaldada, pero cuyas tareas deben ser asumidas por el advenimiento de ciertos acontecimientos. En efecto, la preservación del patrimonio natural, parece ser parte de las tareas que deben llevar adelante los municipios, ante la irregularidad o la ausencia en el cumplimiento de estas funciones por parte de los niveles superiores de gobierno (Cravacuore y Villar 2004: 13).

De esta manera, los municipios trascienden sus roles clásicos operativos, generando un desdoblamiento de las funciones tradicionales. Dicho desdoblamiento se proyecta en dos líneas, por un lado, se evidencia una ampliación de las agendas locales y, por el otro lado, se revelan nuevos roles estratégicos (Blanco y Gomá, 2003: 2).

Entonces, la ampliación de las agendas locales es consecuencia de la diversificación de las temáticas –entre las que se destaca la ambiental- sobre las cuales el Estado municipal ha decidido intervenir. Los nuevos roles estratégicos, también se relacionan con los posicionamientos estatales en escenarios cada vez más complejos, plurales y dinámicos. Escenarios que se constituyen, en definitiva, como la confluencia de actores públicos y privados.

Así, la hechura de las políticas públicas, en donde el gobierno municipal adquiere preponderancia, admite la unión entre las organizaciones gubernamentales y sociales, como así también amplía la red de acción pública por medio de la inclusión de nuevos actores políticos. La función de liderazgo de los gobiernos locales, en la unión de actores públicos y privados, se vuelve crucial en los procesos de toma de decisiones y de implementación participativa de las medidas adoptadas (Fleury, 2002: 244).

El despliegue teórico, se verá enriquecido si se tiene en cuenta que los procesos de transformación y descentralización, los cuales han sido expuestos anteriormente, suscitaron espacios multiactorales que se institucionalizaron en la mayoría de los municipios de Argentina. Estos espacios comenzaron, a su vez, a tener atribuciones crecientes en la gestión de políticas públicas (Torres, 2006: 9).

Los espacios de articulación multiactorales, son entendidos como espacios públicos no estatales y son pensados como una herramienta de transformación política. Esta transformación política, se asocia a las nuevas formas que asume la relación entre el Estado y la sociedad civil, a favor de una mayor participación de las organizaciones sociales, una mayor incidencia en la gestión de las políticas públicas a nivel local y una optimización de sus recursos (Ídem.).

Aquí se examinarán los espacios considerados públicos estatales de participación ciudadana como, por ejemplo, aquellos que funcionan bajo la órbita del Honorable Concejo Municipal. A pesar de ello, no se debe negar la existencia de otros espacios de deliberación, igualmente válidos y necesarios, al interior del municipio de Rosario.

Finalmente, y como se mencionó al principio de este apartado, la mirada local se encuentra estrechamente vinculada con los dos conceptos desarrollados a continuación: participación institucionalizada y redes de políticas públicas. Esto es así, ya que una de las principales características de los gobiernos locales, se basa en su proximidad con la

sociedad, lo que se podría traducir en espacios más accesibles de participación ciudadana y el advenimiento de las redes como un referente para la articulación de los procesos ejecutados por el municipio.

Claro está que el rol que ocupan los gobiernos municipales en la conducción de la sociedad crece día a día. Sin embargo, también se pone en alerta el nivel de involucramiento real de las organizaciones sociales en el desarrollo local (Cravacuore y Villar 2004: 50).

Es decir, existen casos de políticas públicas y procesos innovadores de planificación participativa local, que intentan situarse en las coordenadas del gobierno en red. No obstante, la proximidad que se les atribuye a los gobiernos locales, como así también la participación y las redes, no serán reconocidas de manera indiscutida e ingenua. Por el contrario, se esgrime que las ciudades deben seguir reforzando *“sus capacidades de conformación y liderazgo de redes y apostar por el fortalecimiento del resto de actores sociales, en un espacio público altamente participativo”* (Blanco y Gomá 2003: 6).

Como lo expresa Torres (2006:11), *“cada municipio tiene una historia, un determinado contexto político-institucional, un diverso entramado de actores que representan distintos intereses y que movilizan diferentes recursos”*. Se intentará, entonces, dar cuenta de algunas características propias del gobierno municipal de Rosario, en torno a la cuestión de residuos sólidos urbanos.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA

La participación ciudadana, en términos generales, refiere a la manera en que los ciudadanos de una determinada comunidad se vinculan con el Estado, es decir, con aquellos gobernantes que fueron democráticamente elegidos para resolver, en el mejor de los casos, las demandas sociales.

Antes de comenzar con las definiciones teóricas que sostienen a este concepto, cabe resaltar que el presente trabajo considera de manera especial las relaciones de poder que se suscitan del binomio Estado- sociedad civil. O sea, las relaciones de dominación que se establecen entre los diferentes actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales,

los recursos adquiridos y utilizados, como así también las estrategias adoptadas en la arena política. En palabras de Geary:

...la relación entre el gobierno y la sociedad civil es dialéctica: si bien son esferas autónomas, ambos se necesitan mutuamente. En la práctica, dicha relación resulta siempre asimétrica en lo que hace al uso e intercambio de recursos, ya que las cuotas de poder de los actores son disímiles (2014: 124).

No obstante, la división entre lo público y lo privado no es tan nítida ni tajante en todos los casos. Bajo ciertas circunstancias, se promueven políticas donde el Estado penetra en la sociedad civil. En otras ocasiones, conviene distinguir mutuas y variables interpenetraciones, que suponen relaciones bilaterales de poder, influencia, negociación y cooptación (Oszlak y O' Donnell, 1984: 98 y 99).

Los procesos de democratización, han modificado la manera en que el Estado y la sociedad civil se relacionan entre sí, impulsando la resignificación de la participación ciudadana y la ampliación de la esfera pública hacia nuevos espacios públicos no estatales, en donde los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales adquieren protagonismo. En efecto, el espacio público está ocupado por movimientos y organizaciones sociales que reclaman una mayor injerencia en las decisiones políticas.

Es menester aclarar que la participación ciudadana aquí expuesta no incluye a los movimientos espontáneos que surgen en torno a una cuestión, sino que se consideran los grupos de interés que se encuentran formalmente organizados e institucionalizados bajo la forma jurídica de organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Los movimientos sociales se definen como informales en su modo de actuar, lo cual podría significar una debilidad para su continuidad en el tiempo. A su vez, los movimientos sociales dependen directamente de sucesos que ocurren en el entorno social creando las ocasiones para la acción. En cambio, las organizaciones formales son menos dependientes y se ven menos afectadas por los sucesos que ocurren a su alrededor y, por el hecho de ser formales, tienen la capacidad de seguir extendiendo durante el tiempo en que no acontece nada relevante que motive su accionar. Otra diferencia entre ambos es que, debido a su falta de status institucional y a su recurso de táctica de protesta, generalmente no cuentan con la

oportunidad de intervenir en una fase temprana del proceso político en cuestión, como por ejemplo la etapa de formulación de políticas públicas (Offe, 1996: s/d).

Este recorte, también deriva del supuesto de que resulta fundamental que la acción colectiva llevada a cabo por los movimientos sociales rebase los canales institucionales (De la Garza Talavera, 2011: 119). En contraposición, el presente trabajo, se focaliza en las ONGs ambientalistas de Rosario que intervinieron en el proceso de formulación e implementación de la Ordenanza N° 8.335, en el marco de los espacios institucionalizados de participación del Concejo Municipal y su vinculación con actores gubernamentales pertenecientes tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo.

Supera a esta investigación el análisis pormenorizado de los aspectos culturales e individuales que atraviesan a las organizaciones, ya que es probable que sus miembros recurran con frecuencia a otros medios no políticos para simbolizar que asumen y defienden causas ambientales a través de un determinado estilo de vida, pautas de consumo, etc. Tampoco se abordan factores de sus estructuras internas como los mecanismos de toma de decisiones y liderazgos (Offe, 1996: s/d). Concretamente, se examinan la manera en que se establecieron las relaciones entre los agentes sociales y estatales durante el proceso de formulación e implementación de la Ordenanza de Basura Cero.

A pesar de que los movimientos sociales exceden los límites de esta investigación, se reconoce su destacable rol en la defensa del ecosistema⁹. De hecho, cabe destacar que la zona suroeste de la ciudad de Rosario se convirtió, sobre todo a partir del año 1998¹⁰, en un escenario hostil, donde los vecinos lideraron protestas con el fin de clausurar un relleno sanitario instalado en el barrio Puente Gallego en septiembre de 1994.

⁹ Es importante señalar que, a nivel nacional, surgieron significativos conflictos que contribuyeron a instalar la problemática ambiental en la agenda pública. Para mencionar algunos, el litigio entablado con Uruguay entre los años 2005-2010 por la instalación de las papeleras, donde los vecinos de la Asamblea Ambiental de Gualaguaychú cortaron el puente internacional que comunica ambos países. La disputa entre el gobierno nacional y las corporaciones agrarias en relación a las retenciones móviles al sector durante el año 2008. La problemática de la contaminación en la cuenca del Riachuelo y la discusión en el Congreso de la Ley Nacional de Protección de los Glaciares (2010). A principios del 2012, ingresó la cuestión minera a la agenda política nacional, debido a que los vecinos de Famatina, en la provincia de La Rioja, volvieron a levantarse contra la megaminería. En todos estos casos, se evidenció una enérgica intervención de los movimientos sociales (Svampa, Maristella, 2012 “Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina” en OSAL, Buenos Aires: CLACSO. Año XIII, N° 32, noviembre).

¹⁰ La actividad vecinal participativa del barrio conocido como Puente Gallego comenzó en el año 1994, a partir de un reclamo administrativo. Pero, fue recién en el año 1998, que los vecinos mostraron su capacidad de acción colectiva y se organizaron en distintos grupos (Geary, 2014: 161 y 166).

El conflicto de Puente Gallego, es entendido como un caso emblemático para comprender la complejidad de las interacciones entre sociedad civil y Estado, cuando se trata de la problemática ambiental rosarina. Más aún, marginar la importancia de los movimientos sociales en la construcción del entramado de las relaciones entre gobernantes y gobernados, significaría un análisis incompleto acerca de la Política Ambiental de Rosario.

Las organizaciones no gubernamentales son definidas como:

...un tipo particular de organizaciones que no dependen económica, ni institucionalmente del Estado, que se dedican a tareas de promoción social, educación e investigación-experimentación, sin fines de lucro, y cuyo objetivo final es el mejoramiento de la calidad de vida de la población (Ziccardi s/d:7).

Por otro lado, si bien la participación puede adquirir diversas formas¹¹, la participación ciudadana, se distingue por referirse específicamente a la actividad manifiesta del ciudadano -en su carácter de miembro con derechos civiles, políticos y sociales reconocidos por el Estado- en los asuntos públicos, a partir de la apropiación y defensas de intereses comunes. La participación a la que se hace alusión, requiere de la organización de los ciudadanos con el objetivo de velar por sus derechos, intervenir en el curso de las decisiones estatales e impactar en la vida cotidiana (Sánchez Ramos, 2009: 94).

La participación ciudadana, adquirió preponderancia hacia finales de la década de 1960, estableciéndose como un tipo de participación distinto a la participación política. Esta última, se relaciona con *“el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación medida por los mecanismos de la representación política”* (Cunill Grau, 1991, 1997; citado por Villareal Martínez, s/f: 32). En cambio, la participación ciudadana va más allá de la noción de representación. Esencialmente, este

¹¹ La participación puede adquirir diversas formas: social, comunitaria, política o ciudadana. La participación social, es aquella que se reconoce cuando un individuo forma parte de asociaciones u organizaciones. Y, la participación comunitaria, refiere al involucramiento de los individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social, suele identificarse con la beneficencia. (Cunill Grau 1991, 1997; citado por Villareal Martínez, s/f: 32). La participación política y ciudadana serán desarrolladas en el cuerpo de la tesina.

tipo de participación se identifica con la iniciativa social en la elaboración de políticas estatales.

Así, la participación ciudadana, trasciende a las instituciones tradicionales como los parlamentos y los partidos políticos, y reivindica un mayor pluralismo en los procesos de adopción de decisiones gubernamentales. En otras palabras, la participación ciudadana, implica la ampliación de la esfera pública mediante el establecimiento de instituciones estatales, en donde los intereses y valores de los actores sociales se encuentran representados y reconocidos por el sistema político.

La institucionalización de diferentes espacios y modalidades de participación ciudadana, también repercute sobre las identidades de dichos actores sociales, afectando su capacidad de influencia y control sobre los asuntos estatales. De esta manera, *“los actores sociales devienen en actores políticos en el marco de identidades que son moldeadas por prácticas sociales”* (Cunill Grau, 1997:158).

En síntesis, el germen de la participación ciudadana emerge de la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas. Esta intervención directa, ha requerido arreglos institucionales por parte del Estado, para crear nuevos canales de relación con la sociedad civil y así favorecer la injerencia de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. De esta manera, se diversifican los mecanismos de manifestación de la voluntad popular más allá del voto (Ídem).

Durante la década de 1980, se da una ampliación de la participación ciudadana en los procesos de formulación de políticas públicas, convirtiéndose en un componente fundamental del régimen democrático, con el fin de revalorizar el rol de la sociedad civil y la manera en que se vincula con el Estado. Este decenio, estuvo caracterizado por una participación promovida desde el Estado. A su vez, el Estado ha configurado e institucionalizado diferentes espacios y modalidades de intervención ciudadana.

La década siguiente, estuvo signada por dos acontecimientos importantes, las reformas constitucionales por un lado y los procesos de descentralización por el otro, con la transferencia de competencias del gobierno nacional hacia los municipios. La reforma de la Constitución Argentina del año 1994¹², expandió los instrumentos de democracia directa y

¹² El texto constitucional incorporó nuevos derechos y garantías y la ley sobre ética pública en su Artículo N° 36. Asimismo, reglamentó la consulta popular (Art.40 CN), el derecho a un Medio Ambiente sano (art.41

reforzó la idea de democracia participativa, a partir de un evidente reconocimiento del ciudadano como sujeto de derecho (Geary, 2010:20).

A partir de entonces, muchos de los servicios que antes eran provistos por el Estado, pasaron a ser prestados por el sector privado. Asimismo, se configura un nuevo esquema de participación ciudadana, vinculada a la provisión de servicios públicos. Por ejemplo, el Artículo N° 42, determina en su último párrafo que *“la legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”* (Artículo N° 42, CN). Como puede observarse, la legislación nacional, instituye la participación de la ciudadanía en su función de control y vigilancia de la administración pública como proveedora de servicios.

El Artículo N° 35 de la Ordenanza “Basura Cero”, también reglamenta la función de seguimiento sobre el gobierno municipal, que deben asumir las ONGs implicadas, asegurando la calidad de los servicios públicos suministrados. En concreto, la normativa dictamina que:

La autoridad de aplicación convocará en un plazo no mayor de 60 días a partir de la fecha de promulgación de la presente ordenanza, a organizaciones y ciudadanos en general con el fin de constituir una Comisión de Seguimiento de la implementación de la ordenanza, incluyendo la reglamentación de la misma. La misma elaborará recomendaciones sobre los distintos aspectos que hacen al cumplimiento de los objetivos de la ordenanza, y podrá requerir de parte de la autoridad de aplicación la información necesaria para poder cumplir su labor, debiendo obtener respuesta en un plazo no mayor de 15 días. La Municipalidad de Rosario tiene la obligación de realizar la difusión necesaria a los fines de informar a los ciudadanos en general de la constitución de la Comisión de Seguimiento (Ordenanza N° 8.335, Art.35).

CN), el derecho de consumidores y usuarios (Art.42 CN). También se modificó la ley en materia de amparo y se llevó a cabo la reglamentación del amparo colectivo (Art.43 CN).

Consiguientemente, la Comisión de Seguimiento es considerada como un mecanismo diferente de participación ciudadana y un dispositivo de control social ex post sobre la gestión estatal en el cumplimiento de los objetivos delineados en la normativa, que hacen referencia a la etapa de implementación.

Como ya se ha mencionado, la participación ciudadana requiere de espacios estatales institucionalizados para la injerencia de los actores sociales. Por lo tanto, la participación institucionalizada¹³ es aquella que se lleva a cabo en instancias institucionales de gobierno, en donde los ciudadanos son protagonistas del diseño y la formulación de las políticas públicas (Ziccardi, s/d: 2). Se trata de un tipo de participación que se encuentra legitimada por el gobierno local, el cual habilita espacios para que la ciudadanía actúe en los procesos decisorios. Es decir, *“la intervención ciudadana se canaliza dentro de los causes institucionales y legales”* (Sánchez Ramos, 2009: 95).

Bajo esta perspectiva, los actores institucionalizados se constituyen como grupos que trabajan voluntariamente sobre temas de política ambiental, con el propósito de incidir en las decisiones del gobierno. A su vez, la participación institucionalizada, es aquella que se da a través de acciones de personas informadas, interesadas y conocedoras de los temas ambientales de la ciudad y que participan en organizaciones (Geary, 2014: 107).

En este contexto, los actores sociales son aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (Cravacuore y Villar, 2004: 24).

Es importante considerar que los actores sociales, no solamente poseen diferentes intereses y recursos, sino que también sus comportamientos se encuentran atravesados por su ideología o “sentido común”, que les da un marco de pensamiento a través de su cultura, sus valores y la apropiación del conocimiento que orienta su práctica. Así, la participación de diversos actores, también supone la representación de intereses heterogéneos en la atención de la cosa pública (Torres, 2006: 13).

¹³ Ziccardi (1998), diferencia entre participación institucionalizada y participación autónoma. La primera se encuentra contenida en el marco legal y normativo, mientras que la segunda, es aquellas que se encuentra organizada desde la propia sociedad y no desde las instituciones gubernamentales (citado por Villareal Martínez, s/f: 32 y 33).

Como puede observarse, existen diferencias de intereses y de movilización de recursos entre los diversos actores que participan, de alguna manera, en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas, lo cual se traduce en relaciones asimétricas de poder.

En efecto, la participación institucionalizada impone importantes desafíos a este proceso de formulación e implementación de políticas públicas. Especialmente, impone el desafío de desmonopolizar los centros de poder decisorios que, por lo general, se encuentran custodiados por actores gubernamentales.

Por otro lado, dicha participación implica el reconocimiento de las ONGs como portadoras de conocimiento experto, dado su involucramiento directo en las problemáticas que afectan sus intereses y los cuales defienden. Muchas de estas organizaciones, están integradas por profesionales que, además de ofrecer asesoramiento a la comunidad, asisten a los decisores gubernamentales. Los funcionarios políticos, frecuentemente carecen de información completa al momento de tomar decisiones y, por lo tanto, consultan la información producida por dichas organizaciones.

De esta manera, uno de los principales recursos que poseen las ONGs refiere a la información y al conocimiento técnico. Oszlak, lo expresa de la siguiente manera: *“el terrero de la producción de información es un campo de lucha por la apropiación de conocimiento que resulte verosímil y pueda generar legitimidad ante la ciudadanía como expresión objetiva de una situación real”* (2009:18).

Es posible conjeturar entonces, que la intervención de actores no gubernamentales en el proceso de formulación de una política pública, aumenta la probabilidad de que las medidas adoptadas reflejen las necesidades tal y como son percibidas por la población.

Lo que importa aquí no es sólo la capacidad que demuestren los grupos sociales a la hora de expresar y defender sus propios intereses, sino la influencia real que ejercen sobre los procesos decisorios llevados a cabo por los representantes del gobierno. En otras palabras, lo que importa aquí es el momento en que la sociedad civil organizada irrumpe sobre el curso de la vida política, particularmente, sobre alguna etapa del ciclo de la política pública.

Por lo tanto, la participación y la construcción de ciudadanía podrían reconocerse mutuamente como aliadas. Tal como lo expresa Torres:

Como la “participación” es un concepto y una práctica política en plena construcción, se trata de indagar si la participación social puede considerarse como una oportunidad de democratización, del ejercicio de nuevas formas de gestión, del mejoramiento de capacidades propositivas “desde abajo”, del manejo de espacios de negociación, de organización de la demanda, de considerar la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones (2006: 11).

Así, la ciudadanía sólo adquiere significado cuando es ejercida, es decir, cuando los actores de la sociedad civil son capaces tanto de cumplir sus obligaciones, como de empoderarse y defender sus propios derechos e intereses. En este aspecto, las organizaciones no gubernamentales cumplen un rol preponderante, ya que en su génesis se encuentra el ideal de la defensa de los intereses tanto de los miembros que la integran como los de la comunidad a la cual pertenecen. Dicho de otra manera, la participación incluye una sociedad activa, implica grupos sociales que se identifiquen con una causa y la defiendan. La participación promueve la diseminación del poder, pasando de la verticalidad a la horizontalidad. Por eso, la participación se convierte en un componente democrático fundamental.

La toma de posición enérgica y la intervención de las organizaciones no gubernamentales, simbolizan una oportunidad para los regímenes democráticos¹⁴, especialmente, para los gobiernos locales que suponen un acercamiento más directo con los ciudadanos, menguando la brecha entre Estado y sociedad civil. Y, es por este motivo, que el presente trabajo considera a la participación institucionalizada como un concepto clave para comprender la interacción entre la esfera de lo público y la esfera de lo social.

¹⁴ Sin profundizar, cabe señalar que no existe un único modelo de democracia y que, incluso, las diversas visiones suelen encontrarse combinadas en la realidad. La democracia puede ser liberal, republicana o deliberativa, y admitir distintas modalidades de participación ciudadana. Brevemente, la democracia liberal, que protege las libertades individuales y limita el poder estatal, promueve la participación convencional por la vía electoral. La democracia republicana, se basa en las conductas sociales que muestran virtud cívica y buena ciudadanía, e incentiva la existencia de un tejido denso de asociaciones, ya que mientras mayor sea el capital social, más amplia será la civilidad y más intensa la participación de los ciudadanos hacia el bien público. Por último, la democracia deliberativa, se relaciona más estrechamente con los conceptos desarrollados en este documento, debido a que valora el debate público de ciudadanos libres e iguales para que la toma de decisiones políticas sea legítima.

La democratización del Estado, o en otras palabras, la reforma democrática del Estado, resulta no sólo de la existencia de múltiples actores en la arena política, sino también en los modos en que los actores se relacionan con el Estado. Aunque, cabe aclarar que no necesariamente la mayor cantidad de actores se traduce en procesos de democratización de las estructuras de poder, es decir, no es una cuestión de cantidad sino de la forma en que se vinculan los actores gubernamentales y no gubernamentales en la construcción de políticas públicas (Nogueira, 2015: 56 y 71).

REDES

El análisis de una política pública, no solamente somete al investigador a la observación de sus propias particularidades, sino que además lo exhorta a ampliar su mirada hacia el contexto social en el cual pasa del papel a la práctica. De aquí, la conveniencia de no marginar los procesos que invadieron al Estado Latinoamericano en las últimas décadas. Procesos que detonaron en la llamada “democratización”, con un viraje en las funciones estatales y una proliferación de organizaciones sociales.

En esta nueva era, las formas de vinculación entre el sector público y el sector privado comenzaron a mutar. Ya no importa tanto la cantidad de organizaciones estatuidas, lo que importa es su intención de penetrar en el ámbito político, haciéndose eco de intereses particulares, según el sector de la sociedad que representan. En definitiva, se trata de prevalecer la injerencia de los agentes sociales en la planificación de las políticas públicas.

Las relaciones más estrechas entre el Estado y la sociedad civil, dieron paso al surgimiento de redes gestoras de políticas públicas. Y, bajo estas condiciones, las redes han significado una solución para administrar políticas y proyectos, donde los recursos son escasos, los problemas son complejos, los actores interesados son muchos y en donde la participación ciudadana gana protagonismo (Fleury, 2002: 224).

El concepto de redes, adoptado como herramienta teórica y analítica, permite ir más allá de las formas de participación entendidas hasta ahora. Es aquí donde cobra especial relevancia el crecimiento de la influencia política de las organizaciones no gubernamentales en los procesos de decisión y formulación de políticas públicas.

Las relaciones que se establecen entre los actores públicos y privados, que persiguen el propósito de incidir en la hechura de una política pública son, al mismo tiempo,

dinámicas e interdependientes. Para ello, debe darse un intercambio de recursos e intereses en pos de objetivos comunes. De esta manera, la construcción de una red, entraña la construcción de un objetivo mayor, que se convierte en un valor compartido, más allá de los objetivos particulares que permanecen. El establecimiento de este objetivo mayor, implica una línea básica de acuerdo, la cual es posible según el grado de compatibilidad y congruencia de valores entre los miembros de una red. Este tipo de acuerdo, se fija a partir de procesos de negociación y generación de consensos, establecimiento de reglas de actuación, distribución de recursos y construcción de mecanismos colectivos de decisión (Fleury 2002: 224 y 238).

Como indica Subirats, las redes conforman un entramado de actores institucionales, tanto políticos como sociales, que enfrentan conjuntamente un determinado programa de actuación. Así, cada política pública crea un entramado de organizaciones e intereses que le es propio. También, adjetiva como fructífero el concepto *policy network*, dada la importancia de instancias de negociación y acuerdos, o de neutralización para el proceso de implementación (1989: 119 y 123).

La capacidad de control que cada actor disponga sobre la red, depende del tipo y la cantidad de recursos disponibles, generando asimetría de poder. Es decir que, el control –y por ende el poder- deriva de la distribución desigual de recursos (Subirats, 1989: 121 y 128).

En consecuencia, la construcción de políticas públicas en red implica formas de trabajo articuladas, donde representantes del Estado y de la sociedad civil deliberan sobre temas particulares. Esta perspectiva, centra su interés en el contexto donde los grupos operan y se detiene en el análisis de los elementos que son parte de las relaciones que se entretienen entre ambos alrededor de la formulación de una política pública. Parece, pues, que el término red se ha instaurado como “*el nuevo paradigma de la arquitectura de la complejidad*” (Kenis y Schneider, 1991, citados por Börzel, 1997).

La importancia de incluir en el marco teórico esta herramienta analítica, estriba en la posibilidad de examinar las relaciones que surgen entre el Estado y las ONGs, relaciones que, en este caso, se hallan institucionalizadas al interior de esfera política.

En la actualidad, pueden encontrarse abundantes corrientes que dan cuenta del concepto de redes. No obstante, en beneficio de esta investigación, será importante

considerar la teoría desarrollada por Börzel. Desde esta óptica, una red de políticas (o *policy network*) puede definirse como:

...un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e interdependiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes (Börzel, 1997).

Siguiendo las interpretaciones del autor, las redes son plausibles de ser distinguidas entre heterogéneas u homogéneas, según los intereses y recursos que se reconozcan. Sin embargo, este trabajo hará foco en las primeras, ya que los actores involucrados disponen intereses y recursos diferentes, creando así un estado de interdependencia entre ellos. En efecto, los actores se vinculan en una red de políticas donde pueden mediar sus intereses e intercambiar sus recursos.

Un *policy network*, incluye a la totalidad de actores que participan en los procesos de formulación e implementación de una determinada política. A su vez, estos procesos se encuentran caracterizados por interacciones fundamentalmente informales entre actores públicos y privados -los cuales poseen diferentes intereses pero interdependientes- con el fin de resolver los problemas de acción colectiva en un nivel central no jerárquico, a través de la negociación y coordinación de intereses (Börzel, 1997). Las redes posibilitan flujos de comunicación y promueven el intercambio de información, factores cruciales para el momento de toma de decisiones.

Como puede observarse, y en cierta medida, este enfoque permite considerar la vinculación entre Estado y ONGs, a partir de la retroalimentación generada en el intercambio de recursos. No obstante, pueden destacarse otras dimensiones que ayuden a entender la dinámica que se establece en cada *policy network* como: el número de actores, el ámbito de actuación, sus funciones básicas, la estructura de las relaciones entre actores, la estabilidad de las relaciones entre actores, el grado de institucionalización de la red, las reglas de conducta, la distribución del poder y las estrategias de los actores (Jordana, 2007:506).

Por supuesto que las interacciones que se producen al interior de la red no siempre se dan en condiciones de igualdad. Es decir, *“la capacidad de control sobre las políticas por parte de los diversos agentes es desigual, ya que depende del tipo y la cantidad de recursos y “habilidades” que cada uno de éstos dispone”* (Subirats 1989, citado por Jordana, 2007: 508). A pesar de ello, los actores permanentemente “negocian” con el objetivo de permanecer en la red y mejorar sus posiciones en la toma de decisiones sobre las políticas públicas que proclaman (Jordana, 2007: 508).

El comportamiento de los actores depende de las percepciones que tengan sobre los demás actores y las expectativas de sus patrones de comportamiento. Es decir que, cada actor define su estrategia de acción a partir de sus percepciones, sus recursos, intereses y las reglas establecidas (Fleury 2002: 239).

Blanco y Gomá, postulan cuatro grandes dimensiones a partir de las cuales varían las redes. En primer lugar, su configuración básica, es decir, el número de actores presentes, la naturaleza de los mismos y la intensidad de sus interacciones. En segundo lugar, sus relaciones internas de poder, observadas a partir de las asimetrías existentes y del tipo de recursos que manejan los actores para lograr incidencia. En tercer lugar, la distribución más o menos contradictoria de valores e intereses en juego, así como la presencia de actitudes más o menos inclinadas a soluciones negociadas. Por último, las relaciones de la red con su entorno más directo de problemáticas y actores (2003: 5).

Como se señala en el párrafo anterior, son varias las dimensiones que se vislumbran al hacer alusión a una red de políticas públicas. Utilizando los atributos de la imaginación humana y la metáfora, es posible pensar en una red como el entrelazamiento de una determinada cantidad de partes para formar una única unidad. Sin embargo, este entramado entre el Estado y la sociedad civil, es decir, entre actores gubernamentales y no gubernamentales, se configura como un tejido sumamente dinámico y complejo.

Claro está que las disparidades brotan inexorablemente. Claro está que la distribución del poder la mayoría de las veces, por no decir siempre, se inclina a favor del Estado. Pero también está claro que el Estado necesita de la información y del conocimiento que poseen los actores de la sociedad civil. Entonces, se genera una simbiosis, una relación de interdependencia, la cual no implica sumisión.

El vocablo poder, es interpretado en los mismos términos que Fleury, es decir que la posición de poder implica la influencia que tiene cada miembro en la viabilidad de la red. Por lo tanto, *“el poder de una organización aumenta en la medida en que su participación se convierte en una condición esencial para la conservación de una red”* (2002:234).

Una vez establecidas las diferentes definiciones de redes, corresponde valorizar el rol que posee el Estado y determinar la manera en que se relaciona, a partir de dichas redes, con los actores no gubernamentales. Al respecto, es fundamental rescatar las ideas explicitadas por Nogueira:

En relación con lo anterior, en este escrito se utiliza la noción de “red” en dos direcciones. Por una parte, como vehículo de comunicación entre el Estado y la sociedad: las “redes” que, estables en el tiempo, garanticen la presencia de la comunicación imbricando en un mismo espacio, actores estatales y de la sociedad civil. En este sentido, se la comprende entonces como una herramienta para los procesos de elaboración de políticas públicas. Por otro lado, la noción de “red” aproxima al analista a un modo de comprender la lógica vinculante entre los actores, estatales y societales [...]. De este modo, pueden existir redes de actores con roles importantes en diferentes momentos de la política pública, tales como el diagnóstico y/o la implementación de acciones (2015: 61).

Teniendo en cuenta las ideas expuestas en este apartado, en especial aquellas que refieren a las nuevas formas de vinculación entre el Estado y la sociedad civil, se considera fundamental señalar que, si bien las organizaciones no gubernamentales ganaron preponderancia en la hechura de políticas públicas, no se ve opacado el protagonismo del Estado como director y coordinador de las demandas sociales.

Aunque el concepto de redes sugiere horizontalidad antes que verticalidad en los procesos de toma de decisión, dicha horizontalidad también estará marcada por un Estado activo y, si se quiere, promotor de redes, a través de una ciudadanía más comprometida en la implementación participativa de políticas públicas. También vale aclarar que, en la actualidad, la existencia de redes no ha combatido por completo las asimetrías de poder, ni

ha podido dismantelar los escenarios conflictivos en donde se dirimen los intereses contrapuestos.

Esto quiere decir que, el Estado como actor, no se encuentra a la par de los demás actores, ya que está dotado de una legitimidad irrefutable, representa la voluntad de los ciudadanos y posee altos niveles de autoridad para actuar. Aunque su rol en la gestión de redes se vuelva cada vez más complejo, debido a la multiplicidad de actores, no es, en absoluto, uno más.

La posición que toma el Estado, repercute sobre la conducta de los demás actores. O sea, la posición del Estado puede ser el punto de referencia para otros actores, ya que alrededor de dicha toma de posición, se entretuje buena parte de las interacciones que se establecen entre los actores intervinientes en el proceso (Oszlak y O' Donnell, 1984: 118).

Entonces, aún en la expansión de las redes de políticas públicas, el Estado sigue teniendo un rol central, que no es posible ser asumido por ningún otro actor, como coordinador de los disímiles entramados sociales que ganan protagonismo en la vida política.

A pesar de ello, el Estado se encuentra ante el desafío que les presentan las redes, el cual supera una mera forma de gestionar las políticas públicas hasta llegar a proponer una nueva manera de gobernar. En palabras de Börzel (1997), *“Los policy networks se conciben como una forma particular de gobernación en los sistemas políticos modernos”* y, páginas siguientes, agrega: *“la política hoy es, en efecto, hecha en un proceso que involucra una pluralidad de organizaciones tanto privadas como públicas”*.

Los nuevos contextos, altamente complejos y signados por un gran número de actores sociales involucrados políticamente, demandan profundizar las instancias de diálogos y consensos. Para lograrlo, no sólo hace falta la voluntad de los representantes estatales, sino también una ciudadanía que reconozca y haga valer sus intereses. Una ciudadanía que esté dispuesta a obtener y poner en juego recursos, tanto materiales como simbólicos, con el propósito de generar espacios democráticos de participación y propiciar cambios en la formulación e implementación de las políticas públicas.

SÍNTESIS

Los conceptos desarrollados en los apartados precedentes (estos son: política pública-haciendo foco en lo local-, participación institucionalizada y redes), se constituyen como importantes claves teóricas que contribuirán al logro de los objetivos que motivan la realización de la presente investigación.

En concreto, a partir de la confluencia de las tres herramientas analíticas que conforman el marco teórico, se analizará la interacción entre el gobierno de la ciudad de Rosario y las organizaciones ambientalistas de la sociedad civil. Dicha interacción, será examinada desde su puesta en marcha mediante el proceso de formulación e implementación de la Ordenanza N° 8.335, denominada Basura Cero.

La ordenanza, es considerada instrumento de la política pública municipal de residuos sólidos urbanos, y su utilidad radica en la observación práctica de la complejidad y dinamismo de los procesos de elaboración e implementación. Por este motivo, los autores escogidos, señalan las contradicciones y superposiciones que pueden darse en las diferentes etapas que conforman el ciclo de una política pública, entendiendo su ejecución como un proceso sumamente complejo.

El foco en el plano local, favorece al entendimiento de las características que le son propias a este nivel de gobierno, resaltando la ampliación de sus competencias a partir de 1990 y la proximidad con la ciudadanía. De esta manera, los municipios ofrecen espacios de intervención más accesibles para las organizaciones sociales que los que se promueven desde el nivel provincial o nacional.

El espacio local, a diferencia del provincial y nacional, es el espacio que posibilita una mayor proximidad entre las autoridades y los ciudadanos. En este sentido, es fundamental que los gobiernos municipales asuman el compromiso de crear las condiciones propicias para promover formas institucionalizadas de participación e instrumentos que permitan efectivizarla, para que, de esta manera, los intereses de los ciudadanos sean considerados en las decisiones públicas. En especial, deben propiciarse valores y prácticas democráticas tales como la deliberación pública y el pluralismo ideológico.

El andamiaje teórico, en términos de participación institucionalizada y redes de políticas públicas, habilitará a identificar los actores relevantes en el tratamiento y la

sanción de la normativa y determinar la influencia que ejercieron durante su proceso de formulación e implementación.

Específicamente, la participación institucionalizada hará reflexionar sobre la incidencia real que tuvieron las organizaciones ambientalistas en el surgimiento y sanción de la ordenanza Basura Cero. En otras palabras, dicho concepto ayudará a responder de qué manera el accionar de las ONGs impactó en la decisión gubernamental de contar con una norma que regule la minimización de la generación y el enterramiento de residuos en la ciudad.

Asimismo, admitirá evaluar los alcances de la función de monitoreo que deben cumplir las organizaciones sobre el municipio -de acuerdo a lo establecido en el Artículo N° 35 de la ordenanza- suponiendo la conformación de redes estables en el tiempo a tal fin. La tríada también contribuirá a describir y analizar los alcances de los programas e iniciativas municipales sobre gestión de residuos.

En particular, el enfoque de redes permite observar los procesos de construcción de una política pública, teniendo en cuenta que los escenarios donde se ejecutan son hostiles, los actores involucrados poseen recursos desiguales y hasta insuficientes, y que por lo tanto, existe inequidad en la distribución del poder. No obstante, se generan interdependencia entre el Estado y la sociedad civil, a través del intercambio de recursos.

Para finalizar, el Estado, como se ha mencionado, no resulta aquí un actor más, sino todo lo contrario. Es decir, su rol en los procesos participativos y decisorios, como así también en la gestión de redes, a través de distintas agencias, es fundamental, ya que sus posicionamientos determinan el accionar de los demás actores. La maquinaria estatal nunca pasa desapercibida, menos aún en el entramado que se origina de la praxis de una política pública, devenida de espacios plurales de participación y de las redes que aglomeran la totalidad de las interacciones que se sostienen durante el proceso.

CAPÍTULO II: ACTORES INTERVINIENTES EN LA ORDENANZA BASURA CERO

En el presente capítulo se analizarán los diferentes actores vinculados al proceso de formulación del Proyecto de Ordenanza Basura Cero, devenido efectivamente en normativa en el año 2008. Para desarrollar dicho análisis, se adoptará la perspectiva teórica de participación ciudadana institucionalizada, ya que el accionar de los actores se desarrolló principalmente en el marco de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, y de la Comisión de Servicios Públicos del Concejo Municipal de Rosario.

Así, las organizaciones no gubernamentales emprendieron una actuación conjunta, recurriendo a concejales y agentes de la Secretaría de Ambiente y Espacio Público de la Municipalidad, mediante el uso de los espacios de participación brindados por el sistema político local.

En efecto, es fundamental considerar que estos espacios de participación institucionalizada, son utilizados por los representantes de las ONGs para permear en la arena pública a través de sus demandas, poniendo en juego sus intereses y generando acciones con el fin de influir en la formulación e implementación de políticas públicas.

A continuación, y en primer lugar, se describirán las organizaciones ambientalistas que promovieron el proyecto de ordenanza. Posteriormente, se presentarán las instituciones gubernamentales involucradas en la cuestión, es decir, la Subsecretaría de Ambiente, la cual responde al Poder Ejecutivo Municipal, y las Comisiones de Ecología y Servicios Públicos, pertenecientes al Poder Legislativo de la ciudad de Rosario. A partir de entonces, se desarrollará el tratamiento llevado a cabo hasta la aprobación de la Ordenanza N° 8.335, incluyendo los debates emergidos en el ámbito parlamentario, como así también las negociaciones establecidas entre representantes de las organizaciones no gubernamentales y personal de la Subsecretaría.

ORGANIZACIONES AMBIENTALISTAS IMPULSORAS DEL PROYECTO DE ORDENANZA BASURA CERO

El Proyecto de Ordenanza, caratulado bajo el Expediente N° 156.274-P-07, fue presentado por el Concejal Carlos Comi, perteneciente al Bloque ARI, el 2 de marzo de 2007. No obstante, dicho proyecto fue impulsado y elaborado por tres organizaciones civiles: Taller Ecologista, Grupo Ecologista Génesis y Asociación Civil La Comuna. Además, intervinieron vecinos de Ricardone, Pérez y otras localidades, quienes se denominaron Vecinos Autoconvocados por el NO a la Basura de Rosario.

Si bien el proyecto fue recibido en mesa de entrada del Concejo en el año 2007, lo cierto es que las organizaciones comenzaron a movilizarse a partir del año 2005 con el objetivo de instalar el tema en agenda. En concreto, en junio de 2005, las ONGs expusieron en conferencia de prensa el “Plan Basura Cero para Rosario” y, en el mismo año, dieron a conocer la propuesta en el Ciclo de Ecología.¹⁵

La iniciativa Basura Cero en Rosario, surge a partir de dos acontecimientos importantes. Uno relacionado con el conflicto del Barrio Puente Gallego, donde se suscita una problemática ambiental en un territorio específico, cuyos principales actores fueron los vecinos que se identificaban con lo ocurrido en su propio barrio (Geary, 2014: 149). El otro opera como antecedente, ya que la Ciudad de Buenos Aires fue pionera en contar con una legislación sobre Basura Cero. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, promulgó en enero de 2006 la Ley N° 1.854, la cual fue reglamentada en mayo de 2007¹⁶. Como puede observarse, la ciudad de Rosario fue la segunda del país en contar con una normativa sobre la gestión de residuos sólidos urbanos a partir del enfoque Basura Cero. Ambos sucesos, fueron percibidos por las ONGs como coyunturas favorables para la movilización de recursos¹⁷ a fin de convertir en norma el proyecto de ordenanza. En este sentido, es preciso comprender cómo se construyen interpretaciones sobre la realidad, en un determinado contexto, que sirven de marcos de referencia a la hora de movilizar recursos y delinear

¹⁵ El Ciclo de Ecología, es un espacio de charlas y proyecciones sobre temas ambientales que se lleva a cabo en la ciudad de Rosario desde el año 1993 ininterrumpidamente. En la actualidad se realiza todos los lunes (de abril a noviembre) a las 20 hs. en el Centro Cultural Roberto Fontanarrosa.

¹⁶ Página Web del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/basura_cero/. Consultado el 10/01/2018.

¹⁷ Una de las estrategias más importantes utilizadas por las organizaciones no gubernamentales ambientalistas fue viabilizar el proyecto de ordenanza a través de la concejalía de Carlos Comi, quien en aquel momento presidía la Comisión de Ecología del Concejo Municipal. También apelaron a estrategias comunicativas como presentaciones en prensa y en el Ciclo de Ecología.

estrategias de acción, apoyándose en sus propias estructuras de valores y perspectivas ideológicas (De la Garza Talavera, 2011:128).

Luego del conflicto socioambiental¹⁸ de Puente Gallego, cuyo resultado fue el cierre anticipado del relleno sanitario a causa de las demandas sociales, desde el año 2003 Rosario envía sus residuos a Ricardone. El emplazamiento de un nuevo relleno sanitario en esta localidad, sumado a lo ocurrido en Puente Gallego, alertó y despertó la preocupación de un grupo de vecinos, no sólo de Ricardone sino también de ciudades aledañas.¹⁹

Frente a este panorama, y con el propósito de asistir a aquellos ciudadanos, Taller Ecologista, Grupo Génesis y Asociación Civil La Comuna, promovieron la necesidad de contar con una normativa que regule diferentes líneas de acción, a fin de reducir gradualmente los residuos enviados a disposición final. En consecuencia, las organizaciones y los vecinos, que se agruparon como Vecinos Autoconvocados por el NO a la Basura de Rosario, iniciaron un trabajo conjunto (Moskat, 2014:4).

Como se anticipó en el Capítulo I, no son abordados los movimientos espontáneos que surgen en torno a una cuestión como es el caso de los vecinos autoconvocados, dado que la investigación avanza sobre la participación a partir de actores institucionalizados, por las razones ya expuestas. De igual manera, vale mencionar que han sido parte del proceso de elaboración del proyecto, aunque en la actualidad este espacio se encuentra desarticulado.

En relación con las organizaciones no gubernamentales, es posible identificar tres corrientes dentro del heterogéneo movimiento denominado Ecologismo: los conservacionistas, los ambientalistas y los ecologistas.

Es interesante identificar la diversidad dentro del Ecologismo para evitar generalizaciones erróneas ya que, este movimiento no es homogéneo y en su seno podemos diferenciar al menos tres corrientes: los conservacionistas, los ambientalistas y los ecologistas:

¹⁸ Se entiende por conflictos socio-ambientales aquellos ligados al acceso y control de los recursos naturales que suscitan intereses y valores divergentes, dentro de un contexto de asimetría de poder. De dichos conflictos subyacen diferentes concepciones acerca del territorio, la naturaleza y el ambiente, como así también se puede observar tensión respecto a lo que se entiende por Desarrollo y, de manera más general, por Democracia. Dependiendo de la magnitud del conflicto, pueden verse involucrados un complejo entramado de actores sociales, económicos, políticos, locales, regionales, estatales y globales. (Svampa, 2012: 4 y 5).

¹⁹ Para más información se recomienda la lectura del libro de Geary (2014).

Los primeros, se interesan por la preservación de las especies sobre todo las que están en peligro de extinción, sin cuestionar la responsabilidad del modelo de desarrollo económico y social en esta problemática. Los segundos, asocian la crisis ambiental con el modelo económico pretendiendo superarla o corregirla mediante la tecnología y la normativa para que las industrias cumplan con determinados parámetros sin que eso implique un cambio de paradigma, es decir, un cambio del modelo de desarrollo neoliberal vigente. Por último los terceros, asocian la crisis ambiental al modelo socioeconómico y proponen un modelo de desarrollo sustentable, lo que implicaría cambios de envergadura en relación con el mundo natural no humano y en la forma de vida social y política (Geary, 2010: 102).

Entonces, siguiendo los argumentos precedentes, las organizaciones bajo análisis son consideradas ambientalistas.

Taller Ecologista es una organización no gubernamental creada en la ciudad de Rosario en el año 1985. Las principales actividades que desarrollan sus miembros se encuentran orientadas a campañas de concientización, investigaciones, talleres, ciclos de charlas y debates, conferencias, producción de materiales y difusión de conflictos socioambientales.

De esta manera, la organización trabaja en pos de la defensa y preservación del medio ambiente, teniendo en cuenta no sólo los problemas ambientales sino también los factores sociales, políticos y económicos que los atraviesan. En definitiva, su labor se dirige a la construcción de una sociedad sustentable, que permita a las generaciones actuales y futuras una vida en armonía con el entorno.

La misión que guía su accionar, se fundamenta sobre la incidencia en las políticas públicas en general ya que, en ocasiones, no se vinculan de manera directa con lo ambiental, como por ejemplo las políticas de desarrollo urbano, códigos de edificación, etc. Es decir, existen medidas que surgen fuera de la órbita de las agencias que trabajan temas ambientales dentro de la estructura municipal, que indirectamente impactan sobre el medio ambiente. Entonces, el proceso de incidencia va más allá de las políticas públicas trazadas

desde agencias gubernamentales locales como la Secretaría de Ambiente y Espacio Público o la Comisión de Ecología y Medio Ambiente del Concejo Municipal.

Para ello, los miembros del Taller Ecologista participan de espacios públicos de debate y discusión, ya sea apelando al Poder Ejecutivo o al Poder Legislativo según sea el caso, con el objetivo de influir sobre las opiniones y posturas de los funcionarios, como así también brindar aportes y recomendaciones. Si es necesario, también recurren junto a otras organizaciones a acciones mediáticas, a fin de captar la atención de los medios masivos de comunicación. Las acciones mediáticas, por lo general se traducen en marchas o movilizaciones, cuya localización geográfica suele ser la Plaza 25 de Mayo, ubicada frente al Palacio de los Leones, o el Palacio Vasallo²⁰. Es decir que combinan diferentes formas de acción: acción directa (manifestaciones) con acción institucional (presentación de proyectos de ordenanza).

En la actualidad, el trabajo de Taller Ecologista, se lleva a cabo mediante siete áreas: AGUAS (Derecho al agua, Hidrovía, Humedales y Represas), TÓXICOS (Contaminantes Orgánicos Persistentes, Incineración, Contaminación Industrial, Contaminación rural), ENERGÍA (Nuclear, Energías Sustentables, Cambio Climático, Eficiencia Energética), RESIDUOS URBANOS (Basura Cero, Pilas, Envases), las más recientes, SOBERANÍA ALIMENTARIA y ECO FEMINISMO, y por último, ECO EDUCACIÓN que es transversal a todas las demás áreas. A su vez, cuenta con un equipo jurídico que ofrece asesoramiento, tanto al interior de la organización como a los ciudadanos, el cual funciona todos los jueves de 17 a 19 hs. en la oficina de la organización.

²⁰ Las últimas movilizaciones lideradas por organizaciones sociales y ambientalistas de la ciudad de Rosario tuvo como eje temático la prohibición del herbicida glifosato. El 4 de diciembre de 2017, un grupo de organizaciones ambientalistas de la ciudad de Rosario y localidades cercanas, manifestaron su repudio en el acto de asunción de los nuevos ediles, electos en octubre, que se desarrolló en el Teatro La Comedia. El 7 de diciembre desde las 15.00 hs., una gran cantidad de activistas y ciudadanos se concentraron frente al Concejo Municipal, reclamando que no se modifique la ordenanza que prohíbe el uso de glifosato en la ciudad, ante la posibilidad de veto por parte de la Intendente Mónica Fein. También se llevó a cabo una protesta frente a la Municipalidad de Rosario el día 11 de diciembre, a partir de las 10.30 hs. para continuar con la lucha multisectorial. Finalmente, el miércoles 27 de diciembre, el Poder Ejecutivo Municipal publicó en el Boletín Oficial la Ordenanza N° 9.798, ratificando la victoria del conjunto de organizaciones que sostuvieron la lucha (Rosario 3. Disponible en: <https://www.rosario3.com/noticias/Juraron-los-nuevos-concejales-y-a-la-tarde-eligen-el-presidente-del-cuerpo-20171204-0036.html>. Rosario Plus. Disponible en: <https://www.rosarioplus.com/ensacoycorbata/Los-nuevos-concejales-juraron-en-medio-de-un-escrache-por-el-glifosato-20171204-0019.html>. Conclusión. Disponible en: <http://www.conclusion.com.ar/la-ciudad/en-el-marco-de-la-asuncion-de-concejales-una-protesta-contra-el-uso-del-glifosato/12/2017/>. Diario La Capital. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/protesta-el-concejo-favor-la-prohibicion-del-glifosato-n1520389.html>. Facebook de Taller Ecologista. Consultado el 10/01/2018).

Es importante destacar que, a partir del año 2009, la principal función del área de residuos urbanos se basó en la adecuada implementación de la Ordenanza Basura Cero, contemplando no sólo lo estrictamente ecológico (minimización de residuos, separación, reciclaje y compostaje) sino también la dimensión social, mediante la inclusión de los recuperadores urbanos a los circuitos formales de reciclaje.

Asimismo, la organización forma parte de:

- Consejo Asesor de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente del Concejo Municipal de Rosario.
- Agenda Socioambiental Santa Fe.
- Coalición Ciudadana Anti-incineración de Argentina.
- Foro Buen Ayre.
- Programa Argentina Sustentable / Programa Cono Sur Sustentable.
- REDLAR, Red Latinoamericana contra las Represas y por los Ríos, sus Comunidades y el Agua.
- WISE/NIRS (Servicio Mundial de Información sobre Energía/ Servicio de Información y Recursos Nucleares).
- IPEN (Red Internacional para la Eliminación de Contaminantes Orgánicos Persistentes).
- GAIA (Alianza Global para Alternativas a la Incineración).²¹

De esta manera, se consolida como una organización cuyo accionar se desarrolla a partir de la articulación con otras organizaciones, a través de coaliciones y redes de las que forma parte. Específicamente, desde el área de residuos urbanos, a nivel nacional el Taller integra la Coalición Ciudadana Anti-incineración²² y, a nivel internacional, integra GAIA²³. Ambas surgieron como redes de resistencia a proyectos de incineración o a incineradores ya instalados. En los dos casos, se logró una transición hacia una agenda propositiva,

²¹ Página Web de Taller Ecologista. Disponible en: <http://www.taller.org.ar>

²² La Coalición Ciudadana Anti-incineración es un movimiento a nivel nacional que lucha por la defensa de calidad de vida y en contra de las plantas de Incineración de Residuos Hospitalarios, Domiciliarios e Industriales que emiten al ambiente sustancias contaminantes. Está integrada por ciudadanos y organizaciones no gubernamentales de distintos puntos del país.

²³ GAIA es una nueva iniciativa internacional para terminar con la incineración de desechos en todas sus formas, y para promover la prevención de desechos y su manejo sustentable. Es una alianza conformada por individuos, asociaciones voluntarias, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base y otros actores que trabajan para promover la sustentabilidad económica y ambiental, así como la justicia alrededor del mundo.

vinculada a la promoción de estrategias sustentables de gestión de residuos como el otorgado por el enfoque de Basura Cero.

Por su parte, Grupo Ecologista Génesis es una organización no gubernamental sin fines de lucro que desde el año 1987 trabaja en la defensa del medio ambiente, participando de acciones concretas, brindando educación y asesoramiento en problemáticas puntuales. Su accionar también se dirige a generar informes de estudio que puedan ser considerados como base para la elaboración de políticas ambientales o proyectos de ley.

Según el relato de uno de sus miembros vitalicios, esta organización con más de 30 años de trayectoria, nació cuando un grupo de jóvenes decidieron actuar con el propósito de dar respuesta a la contaminación del Río Paraná producida, en parte, por el petróleo que emanaban los barcos hacia la costa. A partir de entonces, ciertos jóvenes comenzaron a movilizarse, instando a realizar actividades de limpieza de las zonas contaminadas. Esta movilización tomó trascendencia, los medios de comunicación comenzaron a difundir el tema y así surgió Grupo Ecologista Génesis.

Cuenta con una estructura profundamente horizontal, ya que cada miembro define por propio curso de acción. En líneas generales, su misión es estudiar la realidad, medirla, recorrerla, para poder aproximarse a la verdad y así transformarla, especialmente, a través de la educación y la concientización de la población. Es decir que, las investigaciones sobre distintas problemáticas ecológicas del ámbito local y regional, tienen como propósito producir material de difusión destinado a la comunidad en general y al sector educativo en particular.

En resumen, el trabajo de esta organización se focaliza en:

- Reconocer las relaciones que la sociedad ha establecido con el medio físico para el aprovechamiento de los recursos naturales en el ámbito regional y nacional.
- Comprender y explicar el presente como parte de un proceso histórico, amplio y complejo, reconociendo los conflictos, los cambios y las permanencias.
- Establecer y difundir normas de comportamiento y recomendaciones que deberán ser observadas para desenvolverse en la ciudad y en áreas naturales sin causar daño.

- Sensibilizar sobre la importancia del mantenimiento del equilibrio ecológico para la preservación de la biodiversidad del planeta como herencia para las futuras generaciones.²⁴

Con respecto a la Asociación Civil La Comuna, cabe destacar que no hay información disponible, debido a que se disolvió al poco tiempo de haberse sancionado la Ordenanza de Basura Cero.

A modo de cierre, un rasgo característico de la ciudad de Rosario es la existencia de organizaciones surgidas por el interés y las preocupaciones de ciertos ciudadanos que decidieron agruparse, hacia mediados de la década de 1980, por una causa común: la problemática ambiental. En otras palabras, se evidencia una precoz movilización de la sociedad civil rosarina frente a esta temática.

ONGs Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA

El horizonte temporal de la presente investigación se extiende desde el 2008, año en que fue aprobada la Ordenanza N° 8.335, hasta el 2017. Sin embargo, la temática ambiental ha irrumpido con anterioridad en la vida pública y la agenda gubernamental. En efecto, durante la década de 1990, surgieron espacios institucionales dentro de la estructura estatal municipal, como así también nuevas regulaciones e iniciativas políticas en esta materia. Desde entonces, la gestión de residuos sólidos urbanos ha sido una competencia ineludible del municipio.

A nivel institucional, en el año 1993 existió un importante avance en el ámbito legislativo, a través de la creación del Consejo Asesor, dependiente de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente. Se destaca que, en el Concejo Municipal, la revalorización de la cuestión ambiental estuvo atravesada por la necesidad de incluir a las organizaciones de la sociedad civil en los debates. Es decir, en 1993 varias organizaciones, entre ellas Taller Ecologista y Grupo Ecologista Génesis, fueron convocadas por el Concejo Municipal a conformar el Consejo Asesor de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente. A partir de entonces, los argumentos de los concejales en las discusiones parlamentarias son

²⁴ Grupo Génesis no cuenta con Página Web oficial, no obstante, utiliza la red social Facebook para difundir sus actividades y se lo encuentra como Génesis Grupo Ecologista.

fortalecidos por los conocimientos y aportes brindados por los integrantes de dicho órgano.²⁵

Por otro lado, en la misma década, se estableció un convenio con la Agencia de Cooperación Técnica Alemana²⁶, permitiendo que profesionales destinaran sus esfuerzos intelectuales y saberes técnicos hacia la gestión integral de los residuos. Esto quiere decir que su tratamiento, ya no se concebía como una mera cuestión de higiene urbana, sino que se comenzó a considerar la importancia de planificar sus distintas fases, las cuales implican desde la separación en origen hasta la disposición final, promoviendo para ello nuevos hábitos en la ciudadanía.

De esta manera, la Municipalidad de Rosario lleva adelante, desde 1994, el Programa SEPARE (Separar Para Reciclar)²⁷, que impulsa la separación en origen de residuos y promueve el reciclaje. No sólo se orienta a la recuperación y valorización de residuos domiciliarios, sino también a aquellos generados en las dependencias públicas locales. En la actualidad, las modalidades que se destacan son: servicio de recolección puerta a puerta, centros de recepción en instituciones, islas de separación en la vía pública y separación de papel en las oficinas municipales mediante la iniciativa “Sólo Papel”²⁸. Cabe destacar que la última iniciativa sentó las bases para una Carta de Compromiso firmada en el año 2012 por la Intendente Municipal, Mónica Fein, y los Secretarios y Secretarias del municipio, asumiendo la responsabilidad de separar la totalidad de los residuos inorgánicos,

²⁵ En 1993, las distintas organizaciones fueron convocadas por el Concejo Municipal a conformar el Consejo Asesor de la Comisión de Ecología. Participaban también en su seno los Colegios Profesionales -de Abogados y de Arquitectos- así como la Universidad Pública a través del CUPA. (GEARY, 2010: 106)

²⁶ La Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), hoy en día es reconocida a través de las siglas GIZ que en alemán se traduce como *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*. Es una empresa federal que apoya al Gobierno de la República Federal de Alemania en cuanto al logro de sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional. Su propósito es contribuir al desarrollo sostenible y la educación internacional desde un punto de vista económico, social y ecológico. (Página Web de GIZ. Disponible en: <https://www.giz.de/de/html/index.html>. Consultado el 11/01/2018).

²⁷ Dada la importancia que presenta el Programa SEPARE en la política pública municipal de residuos sólidos urbanos, será desarrollado en profundidad en el Capítulo IV.

²⁸ “Sólo Papel” se trata de una iniciativa que tiene como objetivo promover la separación y el reciclaje del papel utilizado en las oficinas públicas de la Municipalidad de Rosario, generando una conciencia ambiental al interior de la Administración Pública que sea considerada como un ejemplo a seguir en el resto de la ciudadanía. Sus fundamentos son la Ordenanza N° 7.938, la cual crea el Programa de Separación en Origen y Recolección Diferenciada de los Residuos Domiciliarios, y la ordenanza aquí abordada (N° 8.335) que en sus artículos 6 y 11, establece que el generador de residuos sea responsable de su separación y disposición inicial (Página Web de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/medio-ambiente/residuos/separacion-de-residuos>. Consultado el 11/01/2018).

en concreto papel y cartón, que se generan en los edificios y dependencias municipales²⁹. Sin embargo, no se encuentran disponibles datos sobre su aplicación y resultados.

Asimismo, el Programa SEPARE junto con la Ordenanza Basura Cero, se encuentran alineados con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (PGIRSU), ya que ambos priorizan la recuperación y valorización de los residuos.³⁰

En el año 2013, la ciudad de Rosario recibió una distinción internacional por el Proyecto Goes del Programa URB-AL III³¹ y fue incorporada al Observatorio de Medio Ambiente Urbano con sede en Málaga³². Producto de ello, el municipio fue pionero en el país en sentar las bases de la Agenda 21 local, en cumplimiento con lo establecido en la “Cumbre de la Tierra” de Río de Janeiro de 1992³³. Este conjunto de acciones, favorecieron la inclusión de la temática ambiental en la formulación de las políticas públicas, no sólo a nivel local sino también regional.³⁴

Un rasgo característico del gobierno socialista, el cual lidera el Poder Ejecutivo Municipal desde 1995, es el fomento de espacios participativos que permitan el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos. Así, la intensa intervención de la sociedad civil en las discusiones de problemáticas ambientales, enriquece el tratamiento de los temas a través de la información aportada por quienes estudian o viven estas

²⁹ Plan Ambiental Rosario, 2014, pág. 71. Consultado el 28/02/2018.

³⁰ Página Web de CIMPAR. Disponible en: <http://www.cimpar.org.ar/talleres/wp-content/uploads/2011/07/2-Programa-Separe-Solo-lectura.pdf>. Consultado el 11/01/2018.

³¹ La ciudad de Rosario recibió un importante premio por las experiencias llevadas a cabo en materia de cooperación público-privada, orientadas al desarrollo urbanístico (Página Web Polo Tecnológico Rosario. Disponible en: <http://www.polotecnologico.net/index.php/noticias/item/1695-rosario-distiguada-en-materia-de-cooperaci%C3%B3n-p%C3%BAblico-privada>. Consultado el 12/01/2018).

³² El Observatorio de Medio Ambiente Urbano (OMAU), nace como síntesis de los trabajos realizados entre los años 2000 y 2006 en el ámbito del Programa URB-AL, período en el que junto a 219 ciudades socias de Europa y América se desarrollaron numerosos encuentros e intercambio de experiencias, e igualmente se pusieron en marcha 12 proyectos de actuación.

³³ Fue el desorbitado crecimiento económico de ciertos países y los consecuentes impactos negativos sobre el medio ambiente, lo que detonó el primer debate a nivel internacional sobre la problemática ambiental. La primera Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente, se llevó a cabo en el año 1972 y tuvo sede en Estocolmo. La Declaración surgida de aquel encuentro, incorporó la dimensión ambiental en la agenda política mundial, con el objetivo de cohibir el modelo tradicional de crecimiento económico (Geary, 2010: 98).

³⁴ En el año 2005, la Municipalidad de Rosario celebró un convenio con el Servicio de Programas Europeos del Ayuntamiento de Málaga, entidad impulsora y coordinadora del Observatorio de Medio Ambiente Urbano (OMAU), en el marco del Programa URB-AL. El convenio tuvo como objeto la concesión de una subvención, por parte del OMAU, para la ejecución de la acción denominada “Confección de una Agenda 21 Local” (Agenda Ambiental Rosario), considerando la integración del Área Metropolitana (Decreto N° 2.957/2005. Disponible en la Página Web de la Municipalidad de Rosario: <https://www.rosario.gov.ar/normativa/ver/visualExterna.do?accion=verNormativa&idNormativa=37867>. Consultado el 13/01/2018).

cuestiones de una manera más cercana. Para citar algunos casos, a continuación se mencionarán ciertos planes que fueron elaborados a partir de una búsqueda de consensos intersectoriales y participación ciudadana.

En el año 1998, se realizó el primer plan estratégico de la ciudad, denominado Plan Estratégico Rosario (PER). El propósito consistió en propiciar un ámbito de participación colectiva donde diferentes actores, tanto públicos como privados, pudieran establecer lineamientos con una visión a diez años, priorizando en su eje físico-ambiental, la gestión institucional de las políticas ambientales.

Una década más tarde, se lanzó el Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM), tal como lo indica su denominación, incorporó la dimensión metropolitana en la planificación e impulsó nuevos desafíos. A su vez, cabe subrayar la presentación del Plan Basura Cero en el documento, a fin de contribuir al desarrollo sustentable de la ciudad, propiciando prácticas de reciclaje y disminuyendo la cantidad de residuos enviados a disposición final.³⁵

El Plan Urbano Rosario (PUR), previsto para el período 2007-2017, articuló un conjunto de estrategias de desarrollo urbanístico, incluyendo diversas acciones dirigidas al mejoramiento de las condiciones ambientales de la ciudad mediante, por ejemplo, el tratamiento integral de residuos sólidos urbanos que sea ejecutado a escala metropolitana³⁶, y la incorporación del sector informal al sistema de recolección de la Municipalidad, entre otros.³⁷

También existe el Plan Integral de Movilidad (PIM), destinado al trazado de políticas de transporte, priorizando criterios y tecnologías sustentables, a fin de reducir los traslados motorizados y aumentar la calidad de vida de los ciudadanos a partir de la promoción del uso de bicicletas. Para ello, se propusieron medidas tales como Carriles Exclusivos o el Plan de Ciclovías que actualmente funcionan en la ciudad.

³⁵ Plan Rosario Metropolitana (PERM). Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/web/sites/default/files/perm.pdf>. Pág. 156. Consultado el 12/01/2018.

³⁶ La planificación estratégica, ha contemplado la necesidad de integrar el espacio metropolitano en la gestión de políticas públicas. En consecuencia, en el año 2010 se creó el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM), donde 19 localidades cercanas a la ciudad de Rosario decidieron unirse voluntariamente. A su vez, este hecho permitió el establecimiento del Área Metropolitana Rosario (AMR). La gestión de residuos sólidos urbanos es pensada a este nivel, articulando un proyecto en común.

³⁷ Plan Urbano Rosario. Disponible en: <http://www.cdv.fapyd.unr.edu.ar/PUR%202007-2017.pdf>. Pág. 66. Consultado el 12/01/2018.

Finalmente, en el año 2014, se publicó el Plan Ambiental Rosario (PAR)³⁸, ratificando el posicionamiento gubernamental de hacer de Rosario una ciudad sustentable. La Parte III despliega los proyectos sobre residuos sólidos urbanos, teniendo como objetivo el cumplimiento de la Ordenanza Basura Cero, estableciendo la importancia de minimizar los residuos depositados en el relleno sanitario de Ricardone. Fue creado en el marco del Consejo Económico y Social de Rosario (CEyS), una plataforma de consenso para el abordaje de los temas trascendentes de la ciudad. El CEyS pretende ser un espacio de diálogo y participación activa entre el gobierno local e instituciones económicas y sociales. Cuenta con diferentes comisiones, grupos o equipos de trabajo en los cuales se tratan asuntos que apuntan al desarrollo estratégico³⁹. Uno de los temas se denomina “Ambiente y Sustentabilidad”, el cual lleva a cabo el seguimiento del PAR, cumpliendo el rol del Consejo Ambiental Rosario (CAR).⁴⁰

Según Daniela Mastrángelo (Subsecretaria de Ambiente durante el período 2008-2012 y actual Directora General de Innovación y Calidad Ambiental), el Poder Ejecutivo ofrece espacios de apertura como el Consejo Económico y Social, considerado un órgano de acompañamiento de la gestión, cuya comisión de ambiente planifica una agenda común con organizaciones, que consta de cuatros encuentros anuales, donde uno de los ejes es residuos (Entrevista a la ex Subsecretaria de Ambiente y actual Directora General de Innovación y Calidad Ambiental, noviembre de 2017).

Bajo esta perspectiva, la Municipalidad de Rosario ha impulsado diversas políticas dirigidas a prevenir y remediar el deterioro ambiental ocasionado por el crecimiento económico de la ciudad. Las intervenciones estuvieron orientadas a la gestión de residuos, monitoreo y preservación de la calidad del aire, movilidad sustentable, buenas prácticas ambientales y producción más limpia, desarrollo y mantenimiento de espacios verdes de

³⁸ El Plan Ambiental Rosario (PAR) se encuentra disponible en formato digital: http://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/libro%20PAR_10%2002.pdf

³⁹ Página Web del Consejo Económico y Social de Rosario. Disponible en: <http://ceysrosario.org/>. Consultado el 24/01/2018.

⁴⁰ El Plan Ambiental Rosario, suponía una articulación entre la Comisión de Ecología junto al Consejo Asesor y al Consejo Ambiental Rosario. Sin embargo, la relación entre ambos consejos era de desconfianza y competencia. De esta manera, la construcción del PAR se dio en un clima institucional particular, caracterizado por la rivalidad entre el legislativo y el ejecutivo municipal, donde las ONGs terminaron pagando las consecuencias de una disputa política que las excedía (Geary, 2014: 143-145).

uso público. Asimismo, se realizaron programas y acciones de educación y sensibilización ambiental.⁴¹

La mención de estos planes, no sólo da cuenta de que la dimensión ambiental ha estado presente a la hora de pensar estratégicamente y a largo plazo a la ciudad, sino que además fueron producto de procesos participativos y de concertación colectiva, donde confluyeron en su armado diversos actores, en defensa de intereses públicos o privados. Los intereses privados no estuvieron representados únicamente por el sector empresarial, los vecinos también fueron invitados a participar y su involucramiento favoreció las instancias participativas. De hecho, uno de los principios que guió el proceso de elaboración del PAR fue el *principio de participación*, reconociendo el valor de fomentar espacios de construcción ciudadana en la toma de decisiones.

Los once principios del PAR, se encuentran reconocidos en el Pacto Ambiental Rosario, firmado por funcionarios municipales y representantes de ciertas organizaciones no gubernamentales, a excepción de Taller Ecologista que consideró este acontecimiento como una mera acción de propaganda vacía de contenido, la cual no estuvieron dispuestos a acompañar. A pesar de la contribución de esta ONG en numerosos procesos de debate referidos a la construcción de políticas ambientales, sus miembros han expresado preocupación por la falta de implementación y compromiso por parte del gobierno municipal.⁴²

En este apartado, se examinarán las relaciones que se establecieron entre las ONGs ambientalistas, los concejales y los agentes de la Subsecretaría de Ambiente y Espacio Público de la Municipalidad de Rosario, en torno a la sanción de la Ordenanza N° 8.335 del año 2008. Específicamente, se analizarán las interrelaciones que se establecieron dentro de los espacios deliberativos del Concejo Municipal, en el marco de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente (con su Consejo Asesor) y la Comisión de Servicios Públicos, como así también las reuniones que se realizaron con personal de la Subsecretaría, primordialmente con Daniela Mástrangelo, Subsecretaria en el período 2008-2012.

En este contexto, y teniendo en cuenta que sólo se consideran los grupos estatuidos bajo la forma jurídica de organizaciones no gubernamentales, Taller Ecologista se

⁴¹ *Ibíd.* 15.

⁴² Página Web de Diario La Capital. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/firmaron-el-pacto-ambiental-rosario-n454737.html>. Consultado el 12/01/2018.

posiciona como un referente significativo dentro de los actores no gubernamentales, ya que tuvo una incidencia inminente en la elaboración del Proyecto de Ordenanza Basura Cero.

El edil Carlos Comi, en la entrevista efectuada, ha reconocido que la ordenanza fue básicamente propuesta y redactada por Taller Ecologista. Como indicaron sus palabras: *“esta prestigiosa organización ha sido el alma máter de la normativa”* (Entrevista al ex concejal Carlos Comi, septiembre de 2017). A su vez, Daniela Mastrángelo, ha estimado que el Taller en la actualidad se posiciona como un punto de referencia de otras organizaciones, ya que además de su larga trayectoria, posee sustento técnico con un área de residuos donde se llevan a cabo estudios. Sus integrantes poseen una vasta información sobre la temática y se encuentran altamente capacitados.

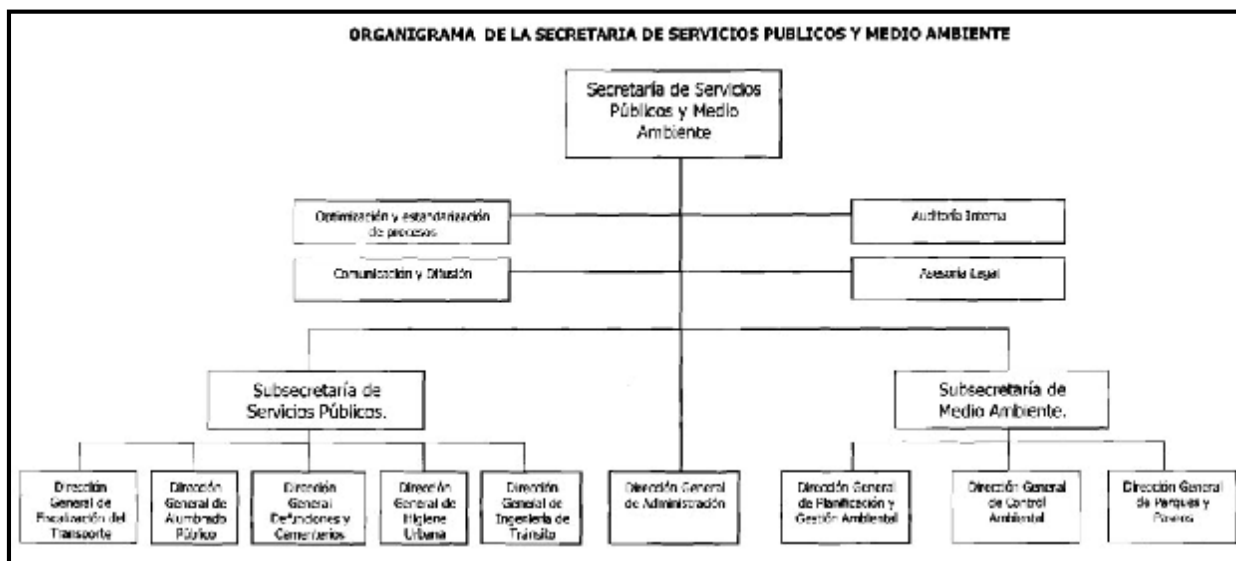
Como ya se ha mencionado, se trata de un tipo de participación ciudadana que es legitimada por llevarse a cabo en espacios institucionalizados del Concejo Municipal y del Poder Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de Ambiente y Espacio Público. A continuación, se describirán cada uno de estos espacios.

Secretaría de Ambiente y Espacio Público

En enero de 2008, el intendente de turno (Ing. Roberto Miguel Lifschitz), decretó la aprobación de un nuevo organigrama de la Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente. Esta disposición resultó de considerar la necesidad de modernizar las estructuras orgánico-funcionales del Estado Municipal, a fin de dar respuestas a las crecientes demandas y lograr una administración más cercana al vecino. El organigrama quedó establecido de la siguiente manera:

ORGANIGRAMA N° 1

“ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y MEDIO AMBIENTE DE LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO”



FUENTE: Decreto N° 136/2008. Anexo I.

Bajo esta nueva estructura, la gestión de residuos estuvo comandada por la Dirección General de Planificación y Gestión Ambiental (dependiente de la Subsecretaría de Medio Ambiente), cuya misión consistía en gestionar los programas vinculados a la gestión integral de los residuos sólidos urbanos, además de planificar políticas de preservación del ambiente de mediano y largo plazo, la biodiversidad urbana y el uso racional de los recursos. Asimismo, entre sus funciones es posible destacar las relacionadas con la implementación de acciones ligadas a la optimización en la gestión integral de los residuos, modificando hábitos y conductas tendientes al desarrollo sustentable.

Los aspectos correspondientes a la recolección de residuos, eran incumbencia de la Dirección General de Higiene Urbana (dependiente de la Subsecretaría de Servicios Públicos), la cual tenía como misión planificar y administrar la gestión de los residuos sólidos urbanos y compatibles vinculados a la higiene urbana de la ciudad. Por lo tanto, dicha Dirección en parte se encargaba de:

1. Planificar la gestión del servicio de recolección de residuos sólidos urbanos compatibles.

2. Fiscalizar los servicios concesionados de recolección de residuos domiciliarios.
3. Controlar el cumplimiento de las ordenanzas vigentes sobre la disposición de residuos en la vía pública y transporte de residuos por parte de empresas privadas.⁴³

Durante la intendencia de Mónica Fein, se decretó la disolución de la Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente a fin de crear, en su lugar y con las mismas funciones, la Secretaría de Ambiente y Espacio Público, bajo cuya dependencia funciona la Subsecretaría de Ambiente (antes designada Subsecretaría de Medio Ambiente) y la Subsecretaría de Espacio Público (antes designada Subsecretaría de Servicios Públicos).

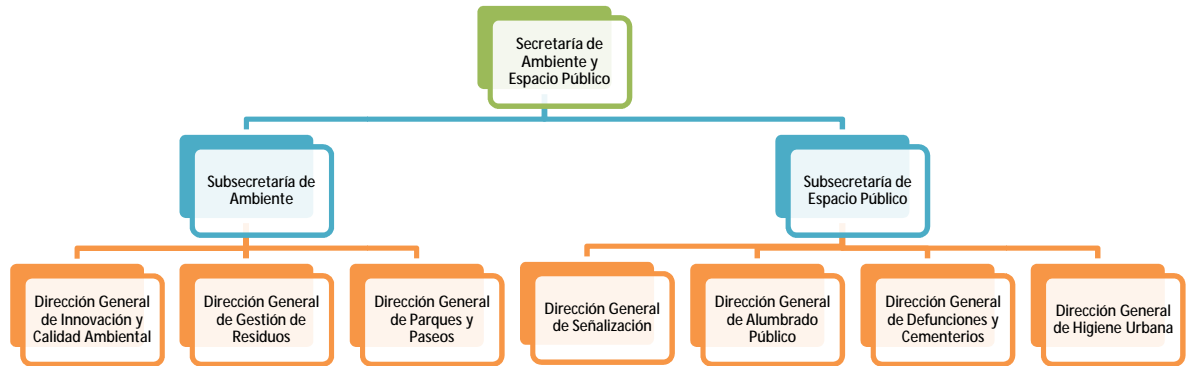
Asimismo, se estableció a la arquitecta Marina Borgatello como la Secretaria de Ambiente y Espacio Público (Decreto N° 2513), a la ingeniera María Cecilia Mijich⁴⁴ como Subsecretaria de Ambiente (Decreto N° 2514) y al arquitecto Juan Di Pollina como Subsecretario de Espacio Público (Decreto N° 2515).

La Subsecretaría de Espacio Público cuenta con la Dirección General de Señalización, la Dirección General de Alumbrado Público, la Dirección General de Defunciones y Cementerios y la Dirección General de Higiene Urbana. En cambio, de la Subsecretaría de Ambiente se desprenden la Dirección General de Innovación y Calidad Ambiental, la Dirección General de Gestión de Residuos y la Dirección General de Parques y Paseos (Véase Organigrama N° 2).

⁴³ Decreto N° 136/2008. Disponible en la Página Web de la Municipalidad de Rosario: www.rosario.gov.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=50011. Consultado el 13/01/2018.

⁴⁴Según el Decreto N° 2513, María Cecilia Mijich fue designada Subsecretaria de Ambiente por su importante trabajo en el ámbito municipal, donde se ha desempeñado en la Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente con el cargo de coordinadora de Servicios Públicos y Medio Ambiente del Distrito Centro, de Gerente de Transferencia y Disposición Final de Residuos, Coordinadora del Programa SEPARE, Directora del Ente Autárquico SUMAR y Subsecretaria de Medio Ambiente. También se ha desempeñado en el ejercicio de la docencia, actuando como auxiliar docente de la cátedra Residuos Industriales y Urbanos de la carrera de Ingeniería Ambiente, en la Universidad Católica Argentina (Boletín Oficial Municipal Electrónico N° 591. Publicado el: 14/12/2015. Pág. 24. Disponible en: <file:///C:/Users/leonela/Downloads/591.pdf>. Consultado el 13/01/2018).

ORGANIGRAMA N° 2
“ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE AMBIENTE Y ESPACIO PÚBLICO DE LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO”



FUENTE: Elaboración propia a partir de información recabada de la Página Web de la Municipalidad de Rosario. Consultado el 14/01/2018.

Es importante subrayar que a principios del 2014 ocurrió un hecho importante que reflejó la voluntad del Poder Ejecutivo de jerarquizar en la agenda política municipal la problemática de los residuos urbanos. De esta manera, se modificó el organigrama de la Subsecretaría (Decreto 696/2014) a partir de la creación de la Dirección General de Gestión de Residuos, cuya misión es gestionar integral y eficientemente los residuos sólidos urbanos, mediante el desarrollo e implementación de las mejores técnicas disponibles bajo las premisas de responsabilidad social y ambiental. Entre sus funciones se encuentran:

1. Implementar acciones innovadoras en relación a la gestión integral de los residuos, en especial tendientes a la prevención y minimización.
2. Gestionar los aspectos operativos de la planta de tratamiento y compostaje.
3. Garantizar una disposición inicial adecuada para los residuos especiales.
4. Contribuir al diseño de acciones de educación ambiental vinculadas con los ciclos de los residuos.
5. Colaborar en la elaboración o actualización normativa en la materia.

6. Elaborar informes que, a través de indicadores, permitan el monitoreo y evaluación para la toma de decisiones.⁴⁵

Como puede observarse, en la actualidad, la gestión de residuos sólidos urbanos cuenta con un área que se ocupa de forma exclusiva de la totalidad de cuestiones que subyacen al respecto, estableciendo un abordaje integral que se despliega desde la prestación del servicio de recolección y disposición final, como así también la ejecución de proyectos.

Honorable Concejo Municipal de Rosario: Comisiones de Ecología y de Servicios Públicos

El Honorable Concejo Municipal, representa el Poder Legislativo de la ciudad de Rosario y funciona, desde el año 1951, en el Palacio Vasallo, donde las calles Córdoba y Primero de Mayo se interceptan.

Se encuentra conformado por un cuerpo de concejales, quienes emiten diversos documentos con características y finalidades disímiles (ordenanzas, decreto, resolución, minuta de comunicación, comunicación a Comisión o declaración). Asimismo, el Concejo es el encargado de elevar al Departamento Ejecutivo, proyectos y propuestas para que sean implementados por este último, instituyéndose como el órgano de control del gobierno municipal. Así, el Concejo Municipal junto al Departamento Ejecutivo (encabezado por el Intendente) forman el Gobierno de la ciudad.

El cuerpo, está integrado por concejales designados democráticamente por el pueblo en elecciones generales, mediante votación secreta, universal y obligatoria, según lo establece la Constitución Nacional y el régimen electoral vigente. Se reúne en sesiones públicas donde se tratan diferentes tópicos, según sea el Orden del Día. Las sesiones⁴⁶ pueden ser de carácter ordinario o extraordinario, pueden ser también de prórroga o preparatorias. Durante las sesiones, presididas por el Presidente del Concejo, los concejales

⁴⁵ Concejo Municipal de Rosario, Expediente N° 228.214 (año 2016): “Informe sobre acciones relacionadas con la gestión integral de residuos sólidos urbanos según Ordenanza N° 8.335 (AÑOS 2014/2015).

⁴⁶ El Concejo Municipal funciona en sesiones ordinarias y extraordinarias. El período de sesiones ordinarias se extiende desde marzo a diciembre, mientras que las sesiones extraordinarias pueden tener desarrollo tanto en etapas de receso como en días u horarios disímiles a los establecidos en el calendario de sesiones. Para poder celebrar una sesión es necesario contar con mayoría absoluta, o sea un quórum compuesto por la mitad más uno de los concejales que integran el cuerpo.

debaten proyectos y las decisiones son tomadas mediante votación, en cumplimiento con los procedimientos parlamentarios indicados en el Reglamento Interno.

Además de legislar, posee otras funciones como la de intermediar entre los vecinos y las autoridades. Por eso, se trata de un foro de debate permanente, donde se escuchan las necesidades y opiniones de la sociedad civil. La institución se fundamenta sobre el consenso entre los diferentes actores, tanto políticos como sociales.

Las autoridades del Concejo Municipal, se clasifican en Presidente, Vicepresidente Primero y Vicepresidente Segundo. A su vez, se encuentra el Secretario General Administrativo, el Secretario General Parlamentario, el Contador General, el Habilitado, el Secretario de Comunicación y el Secretario de Prensa.

Durante el 2008, año en que se sancionó la Ordenanza N° 8.335, algunos de estos cargos fueron ocupados por el Señor Concejal Miguel Ángel Zamarini como Presidente, la Señora Sonia María Colacelli como Secretaria General Parlamentaria y el Señor Raúl Fernández como Secretario General Administrativo.

En cuanto a su estructura, cuenta con once Comisiones de Trabajo Permanentes, las cuales son presididas por un concejal. Cada una de ellas se especializa en un aspecto particular del gobierno de la ciudad y, las iniciativas que examinan, son dictaminadas mediante Despachos⁴⁷ que, posteriormente, deben ser votadas en las sesiones semanales.

Las once Comisiones de Trabajo Permanentes son: Comisión de Gobierno, Comisión de Cultura y Educación, Comisión de Derechos Humanos, Comisión de Ecología y Medio Ambiente, Comisión de Obras Públicas, Comisión de Planeamiento y Urbanismo, Comisión de Presupuesto y Hacienda, Comisión de Producción y Promoción de Empleo, Comisión de Salud y Acción Social, Comisión de Seguridad Pública y Comunitaria, y Comisión de Servicios Públicos Concedidos.

Cabe destacar que en el presente trabajo, sólo se tendrán en cuenta las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente, y de Servicios Públicos Concedidos, ya que fueron las responsables de tratar el Proyecto de Ordenanza Basura Cero. Más aún, se hará especial

⁴⁷ Se denomina Despacho a la propuesta resultante del análisis que las Comisiones hicieron de los proyectos. El conjunto de los concejales, tomará en cuenta dicho análisis cuando se encuentre sesionando, pero también pondrá realizar modificaciones antes de la aprobación final. En el caso de no haber consenso, puede ser rechazado.

hincapié en la primera, por ser la comisión de origen⁴⁸ del Proyecto de Ordenanza Basura Cero y constituirse en el espacio legislativo propicio para el abordaje de problemáticas ambientales, como así también por su cercanía con las organizaciones no gubernamentales a través del Consejo Asesor, característica que la diferencia del resto de las Comisiones.

El 2 de diciembre de 1993 el Concejo Municipal modificó el Art. 39 de su Reglamento Interno, incorporando al mismo la Comisión de Ecología y Medio Ambiente. Es preciso indicar que dicha Comisión, fue creada a pedido de un activista ambiental, quien en la actualidad cuenta con más de 30 años de trayectoria e integra la ONG Grupo Ecologista Génesis. El edil Dr. Luna, la oficializó a través de un proyecto que fue aprobado y se consagró como su primer Presidente. De esta manera, organizaciones ambientalistas de la ciudad de Rosario, fueron convocadas para conformar este espacio de participación ciudadana institucionalizada (Entrevista a un representante de Grupo Ecologista Génesis, septiembre 2017).

El integrante de Grupo Ecologista Génesis, reveló en la entrevista que no sólo propuso la creación de la Comisión de Ecología, sino también la edición de una revista en el marco de dicho espacio⁴⁹, la cual nombró E- Consejo. Se optó por la palabra consejo y no concejo, ya que el propósito de las organizaciones era aconsejar. El juego de palabra entre la letra “S” y la “C”, resultaba interesante debido a que dejaba entrever aquello que no estaba siendo ejecutado por los concejales. No obstante, después de pocas ediciones, cambiaron la “S” por la “C”. Es consecuencia, la revista aún se denomina E-Concejo.

Por otro lado, la Comisión de Servicios Públicos Concedidos, dictamina sobre los servicios públicos prestados por entes o sociedades municipales. Los temas que tratan refieren al transporte urbano de pasajeros, colectivos y autos de alquiler con taxímetro y remises, ocupándose de los recorridos y régimen tarifario. Además, es responsable del alumbrado público, las obras de salubridad, cloacas y desagües, limpieza pública, los servicios telefónicos, de energía eléctrica y de aguas corrientes. El proyecto fue designado a esta comisión debido a que también se encarga de todo lo relacionado a la recolección de residuos en la ciudad.

⁴⁸ Cuando un proyecto es presentado en Mesa de Entrada del Concejo Municipal, puede ser derivado a una o varias comisiones. En el caso de ser tratado por varias comisiones, se denomina comisión de origen (o madre) a la primera que se encarga de deliberar el proyecto.

⁴⁹ En la actualidad, y desde siempre, la Comisión de Ecología fue la única que contó con la difusión de una revista propia. El primer número fue editado en noviembre de 1995.

A la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, le corresponde dictaminar sobre todos los temas relacionados a la ecología, la sustentabilidad, la contaminación ambiental y la preservación de especies vegetales y animales. También es responsable de la defensa de los espacios verdes y su incrementación, de los estudios de impacto ambiental, de toda iniciativa de obras y servicios públicos pensados para Rosario, de las intervenciones urbanísticas y demás emprendimientos, tanto públicos como privados. Por supuesto, se ocupa del tratamiento de los residuos y desechos de cualquier tipo.

En el año 2008, la Comisión de Servicios Públicos Concedidos, estaba integrada por Miguel Pedrana (Presidente de la comisión), Osvaldo Miatello (Vicepresidente), Manuel Sciutto, Pablo Colono, Viviana Foresi, Fernando Rosúa y Carlos Comi. En cambio, la Comisión de Ecología y Medio Ambiente estaba integrada por Pablo Colono (Presidente de la comisión), Carlos Comi, Arturo Gandolla, Osvaldo Miatello, María Inés Jasienovich, Aldo Gómez y Edgardo Falcón. Como puede observarse los concejales Miatello, Colono y Comi, trataron el Proyecto de Ordenanza en ambas comisiones.

Para finalizar, es preciso resaltar que se considera al Concejo Municipal como un órgano de gobierno pluralista, donde sus miembros son libres de sostener distintas perspectivas, ideologías y opiniones públicas, y agruparse en Bloques Políticos de acuerdo a las finalidades partidarias. Se caracteriza por ser democrático, ya que las decisiones son tomadas por mayoría, siguiendo procedimientos establecidos en la Ley Orgánica de Municipalidades y en su Reglamento Interno.

Es fundamental rescatar que los concejales deben representar a los vecinos de la ciudad, quienes depositan sus votos en las urnas para que los legisladores defiendan sus derechos y desarrollen propuestas que promuevan una mejor calidad de vida para todos. Por este motivo, se sostiene que es imprescindible observar los mecanismos de participación ciudadana que ofrece, y así poder analizar las relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad civil en el marco institucional instaurado por el sistema político local.

Consejo Asesor de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente

El Consejo Asesor de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, fue creado por el Concejo Municipal en el año 1993. A partir de entonces, Rosario cuenta con un espacio de participación ciudadana institucionalizada, donde diferentes actores intervienen en la construcción del Plan Ambiental Global del municipio. En efecto, el Artículo 47 bis del Reglamento Interno del Consejo Municipal establece:

Artículo 47 bis. La Comisión de Ecología y Medio Ambiente contará con un Consejo Asesor ad-honorem, el que estará integrado por dos representantes de cada una de las instituciones ambientalistas y conservacionistas con domicilio en la Ciudad de Rosario que cuenten con personería jurídica o que estén constituidas por escritura pública o instrumento privado certificado y que dentro de su objeto comprenden temas de la competencia de esta Comisión; Colegio de Abogados (Comisión del Derecho Ambiental); Centro de Arquitectos de Rosario (Subcomisión de Defensa Medio Ambiente); Universidad Nacional de Rosario; Universidad Tecnológica, y con el que la comisión deberá mantener reuniones periódicas, con un mínimo de una (1) por mes, a fin de contar con el aporte de las mismas acerca de los distintos asuntos que merezcan su ingreso al tratamiento del Cuerpo. *(Modificado por Resolución del H.C.M. de fecha 27 de Marzo de 2002).*

Es interesante tener en cuenta que la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, se diferencia del resto de las comisiones por ser la única que cuenta con un Consejo Asesor con estas características, donde la participación de las organizaciones no gubernamentales y demás actores sociales posee gran relevancia, propiciando el diálogo y el consenso. De esta manera, el rol que cumplen las organizaciones de la sociedad civil en este espacio es históricamente preponderante, o sea, desde su nacimiento a principio de la década de 1990.

El argumento que dio origen a este organismo, sostuvo que las cuestiones vinculadas con el medio ambiente requieren de la colaboración de las organizaciones ambientalistas que son las que poseen un mayor conocimiento, debido a la militancia que llevan a cabo. En contraposición, muchas veces los concejales llegan a la Comisión de

Ecología y Medio Ambiente, sin contar con la información necesaria para el tratamiento de los asuntos planteados.

Entonces, su creación tuvo como propósito generar una aproximación entre el Estado y los ciudadanos, reconociendo de manera especial la labor que venían realizando las organizaciones no gubernamentales. Dichas organizaciones desempeñan un rol protagónico como portadoras de conocimiento experto en materia ambiental, de gran ayuda para aquellos concejales de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, que llegan a sus bancas sin ser expertos en la materia. De esta manera, el trabajo de las organizaciones con amplio recorrido en lo ambiental, se considera como un poderoso insumo para los concejales a la hora de legislar y argumentar sus posturas.

Las recomendaciones producidas por miembros del Consejo no son vinculantes. Igualmente, en la práctica se configuran como una fuente de información certera sobre las realidades ambientales de la ciudad, lo que permite enriquecer los proyectos y contribuir a los posicionamientos adoptados y defendidos por los ediles.

No obstante, es preciso indicar que si bien los actores sociales tienen la posibilidad de expresar sus opiniones y presentar iniciativas en este espacio legislativo, el poder de decisión corresponde a los concejales. Es decir que, por lo general, los miembros del Consejo Asesor participan en el debate de las problemáticas ambientales, pero no poseen un rol activo en la aprobación de las normas ya que, como se mencionó recientemente, sus propuestas no poseen carácter vinculante.

Hoy, tanto la Universidad como los Colegios de profesionales no participan activamente. Sin embargo, el trabajo de las ONGs se sostiene, aunque algunas poseen más presencia que otras.

Según la Directora de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, la participación de los miembros del Consejo Asesor mermó en el último tiempo. Considera que una de las causas puede ser el hecho de no sentirse escuchados. En consecuencia, poseen una escasa incidencia en las resoluciones adoptadas al interior de la Comisión dado que, en definitiva, las decisiones son tomadas por los concejales⁵⁰. Aunque, el Proyecto de Basura Cero ha

⁵⁰ Cabe destacar que no fue siempre así, ya que *“la Comisión de Ecología cobró protagonismo activo y político a fines de 2001 en un contexto de crisis política-social e institucional, donde pudo trascender como comisión eficiente, ejecutiva, negociadora y de alto voltaje político, permitiendo que la sociedad civil se torne influyente”* (Geary, 2010: 137).

demostrado todo lo contrario, más allá de haber sido presentado por el concejal Carlos Comi, las organizaciones ambientalistas han participado arduamente en su elaboración.

La entrevistada observó una pérdida de compromiso en la emisión de notas para la revista E-Concejo, donde las ONGs tienen la posibilidad de exponer sus trabajos. Escribir para la revista, también es una forma de participación. Reflexionó que este hecho quizás se encuentre relacionado con los cambios en las formas de visibilizar y difundir las opiniones a través de las redes sociales. En otras palabras, se refirió a la mutación que han sufrido los espacios de participación tradicionales en el último tiempo.

Una crítica que formuló a las organizaciones no gubernamentales que conforman el Consejo Asesor, es su frágil relación con el Poder Ejecutivo Municipal, teniendo en cuenta que Rosario cuenta con una Secretaría de Ambiente y Espacio Público. Según su postura, es más fácil golpear las puertas del Concejo, las cuales siempre se encuentran abiertas para las organizaciones y para la ciudadanía en general, especialmente en la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, donde el nivel de participación es notablemente más alto que en las demás comisiones.

Según el testimonio brindado por un miembro del Consejo Asesor, las discusiones que se generan en este ámbito se asemejan a las charlas de bar, donde se emiten meras opiniones. Su composición se encuentra limitada respecto a la concurrencia de personas jóvenes. Según el informante clave, estas observaciones devienen de la pérdida de incidencia por parte de las organizaciones no gubernamentales en la arena política, identificando también una disminución de flujo de renovación y juventud. Desde su óptica, las ONGs son grupos que no logran acaparar la entrada de nuevos miembros con ideas renovadoras y con empuje en su accionar.

El Concejo es un lugar donde los vecinos se manifiestan y son escuchados. Por lo tanto, se erige como un organismo mediador entre el Estado y la sociedad civil, ofreciendo canales de participación ciudadana institucionalizada. En la práctica, la participación de la sociedad civil sigue siendo eventual y se pone en tela de juicio su real incidencia en la toma de decisiones gubernamentales.

En definitiva, las organizaciones no gubernamentales se encuentran presentes en el ámbito legislativo, incluso una gran cantidad de normativas surgen por su propia iniciativa. No obstante, estar presente no significa necesariamente ser partícipe de las decisiones

tomadas por los funcionarios públicos, más aún si se considera que sus aportes no poseen carácter vinculante. Es decir, las circunstancias develan que la participación ciudadana al interior del Concejo Municipal se limita al momento de diseñar ciertas propuestas, desvaneciéndose en su intento de permear en los procesos decisorios.

MAPA DE ACTORES

Como se afirmó, en el proceso durante el cual el Proyecto Basura Cero se convirtió efectivamente en ordenanza, incidieron diversos actores tanto gubernamentales como no gubernamentales. En el primer grupo, se encuentra la ex Subsecretaria de Ambiente vinculada al Poder Ejecutivo y, por parte del Poder Legislativo, el ex concejal Carlos Comi. El segundo grupo está conformado por representantes de dos organizaciones ambientalistas de la ciudad de Rosario: Taller Ecologista y Grupo Ecologista Génesis, ya que las actividades de Asociación Civil la Comuna cesaron poco tiempo después de la sanción de la normativa bajo análisis.

Por lo tanto, es posible distinguir tres instancias institucionales que tuvieron un rol preponderante en la elaboración de la Ordenanza N° 8.335. Ellas son: el Poder Ejecutivo Municipal, a través de la Subsecretaría de Ambiente, el Concejo Municipal, en especial mediante la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, y por supuesto las organizaciones no gubernamentales, en concreto Taller Ecologista y Grupo Ecologista Génesis. Las interrelaciones establecidas serán graficadas a continuación a partir de un diagrama de Venn:

GRÁFICO N° 1
“ORDENANZA BASURA CERO: INTERRELACIONES
INSTITUCIONALES”



FUENTE: Elaboración propia.

Una vez presentadas las instituciones, resta examinar la manera en se relacionaron entre sí. Entonces, es pertinente comenzar por el trabajo en red que llevaron adelante las dos organizaciones ambientalistas, para luego, hacer uso de los espacios de participación institucionalizada brindados por el Concejo Municipal y, en última instancia, lograr un acercamiento con el Poder Ejecutivo Local.

Históricamente, las acciones conjuntas realizadas por Taller Ecologista y Grupo Ecologista Génesis emanaron al calor de las controversias. Es decir, si bien ambas reconocen mutuamente la labor desempeñada por sus pares, hasta el momento no han articulado una agenda común sino ciertos proyectos como el caso de la Ordenanza Basura Cero. Fehacientemente, se movilizan y se encuentran unidas frente a problemáticas ambientales coyunturales, por ejemplo, la protesta a favor de la prohibición de glifosato en Rosario. Cada organización presenta su propia identidad y lleva a cabo sus actividades de manera independiente.

La información suministrada por un representante de Taller Ecologista señala que con Grupo Ecologista Génesis existe un trabajo de muchos años, considerando que ambas surgen casi al mismo tiempo y aún hoy siguen articulando actividades. En el caso de Asociación Civil la Comuna, también se compartieron acciones, por ejemplo, el Taller hizo una demanda a la provincia de Santa Fe por la habilitación de la planta de Cargill en Villa Gobernador Gálvez, para ello contaron con la colaboración de abogados de la Comuna. En general, desde el Taller se construyen relaciones de confianza con las demás organizaciones, ya que creen en el conocimiento de sus colegas.

Por su parte, un miembro de Grupo Ecologista Génesis recordó una práctica llevada a cabo con Taller Ecologista en el barrio Acindar durante la intendencia de Cavallero. El proyecto fue subvencionado por el gobierno local a través del Banco Municipal. En aquella oportunidad, un integrante de cada organización visitó a los vecinos de la zona, explicándoles en detalle cómo separar en origen. La primera evaluación arrojó que el 60% de los ciudadanos logró una separación ideal. En la segunda etapa, cuando se volvió a explicar el procedimiento, se alcanzó un 80% de separación en origen. La tercera evaluación resultó un tanto dificultosa, debido a que un grupo de personas no mostraron interés en la propuesta, lo cual no quita que un alto porcentaje haya aprendido a separar. Sin embargo, no se estableció como un hábito dado que la experiencia no fue sostenida en el tiempo.

Durante el año 2005, presentaron el proyecto en el Ciclo de Ecología y realizaron una conferencia de prensa con el objetivo de introducir la temática en la agenda política. No obstante, fue en el año 2007 donde acudieron al edil Carlos Comi, para que por medio de su concejalía el proyecto llegue a ser tratado. Vale recordar que si bien fue presentado por Comi, las organizaciones se encargaron de redactarlo por completo. En una entrevista, el ex concejal confesó que en aquella época tenía muy buena relación con el Taller y que habían trabajado varios temas.

En este sentido, es muy importante tener en cuenta que el órgano parlamentario local, es concebido por la sociedad civil como un escenario estatal de fácil acceso a la hora de realizar sus reclamos, donde principalmente las organizaciones ambientalista han tenido un rol activo desde principios de la década de 1990. En consecuencia, las relaciones entre el

ex concejal y las ONGs, trascienden la normativa aquí abordada, ya que forman parte del Consejo Asesor de la Comisión de Ecología desde su creación.

En otras palabras, las organizaciones poseen protagonismo en el Consejo Asesor de la Comisión de Ecología. Este Consejo se instaura como un ámbito de debate donde emergen diversas miradas desde el *fundamentalismo*⁵¹ y donde las organizaciones se posicionan como garantes de derechos humanos, ya que exigen y resguardan cuestiones inherentes a la protección del medio ambiente. Por eso, la relación Estado-ONG a veces es armónica y otras veces es conflictiva (Entrevista al ex concejal Carlos Comi, septiembre de 2017).

Las organizaciones no gubernamentales aportan una mirada más transparente o menos contaminada de otros intereses que no son los estrictamente ecológicos. En efecto, contribuyen a mantener un equilibrio frente al poder económico en los debates legislativos. Si bien sus voces y reclamos son escuchados, los ediles no siempre pueden dar respuestas exactas a sus demandas, debido a que los tiempos son distintos. Esto es, las resoluciones pueden llevar años según sea el caso, por el contrario, las urgencias de la sociedad civil exigen mayor inmediatez, provocando momentos de tensión y discusiones. Aunque, en líneas generales la articulación entre el Concejo Municipal y las ONGs ambientalistas es estrecha y la participación de estas últimas en el órgano legislativo local es considerada importante (Entrevista al Presidente de la Comisión de Ecología, Osvaldo Miatello, septiembre 2017).

Un rasgo distintivo de la ordenanza es la rapidez con que fue tratada y sancionada, dado que por lo general las propuestas ambientales demoran más que 20 meses en ser concretadas. Además, como se describirá más adelante, obtuvo una votación unánime. Sin embargo, la capacidad de negociación de las organizaciones se evidenció frente a la Subsecretaría de Ambiente, debido que los concejales del oficialismo delegaron en el Poder Ejecutivo la discusión técnica del proyecto y no auspiciaron de mediadores entre el gobierno municipal y los vecinos.⁵²

⁵¹ Este adjetivo calificativo fue provisto por Carlos Comi, entrevistado por la autora en septiembre de 2017.

⁵² Durante el año 2008 la bancas del Concejo Municipal contaban con una mayoría socialista, por lo tanto el Proyecto Basura Cero requirió de una ingeniería de negociación política y búsqueda de consenso. Por entonces, si el Partido Socialista se oponía, no existía posibilidad de revertir la situación.

El vínculo entre las ONGs y el Poder Ejecutivo es un tanto más complejo en comparación con los lazos constituidos por éstas al interior del Concejo, debido a que los ambientalistas critican la actuación municipal respecto a la implementación de la Ordenanza N° 8.335, como así también cuestionan la participación que promueve el municipio en términos de incidencia en la toma de decisiones políticas. Podría decirse que mientras que el Ejecutivo Municipal limita la participación y la capacidad de incidencia de las organizaciones en los procesos decisorios, el Poder Legislativo se configura como un espacio de articulación y cooperación, donde se produce una retroalimentación de información entre agentes estatales y sociales sobre las problemáticas ambientales que acechan a la ciudad de Rosario.

Sin embargo, desde la Dirección General de Gestión de Residuos se sostiene que existe una buena relación con las ONGs. De hecho, son consideradas actores relevantes, si se tiene en cuenta la función de control sobre el Estado local⁵³. Si bien hay diálogo, no existe un proyecto en común a largo plazo que vaya más allá de actividades esporádicas (Entrevista al Director General de Gestión de Residuos de la Subsecretaría de Ambiente de la Municipalidad de Rosario, noviembre de 2017).

La regla indica que la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de la ciudad de Rosario, debe basarse en el fomento de diálogos una vez que la Comisión de Ecología envía sus proyectos y cita a la Subsecretaría de Ambiente con el objetivo de solicitar su posicionamiento u observaciones al respecto. La realidad demuestra que muchas veces los concejales no reciben respuestas.

El edil Osvaldo Miatello, conjeturó que la relación con el Ejecutivo es difícil en varias áreas, sobre todo en la ambiental. En primer lugar, debido a que sus representantes construyen una visión desde el lugar de quien ejecuta, influenciada por el presupuesto del que disponen. En segundo lugar, existe una especie de enamoramiento de sus políticas y no admiten otra miradas, ya que cuando surgen nuevos puntos de vista parece que pretenden boicotear lo que se está haciendo. No siempre es así, a veces las críticas realmente están hechas con el ánimo de mejorar. La Comisión de Ecología y la Subsecretaría de Ambiente

⁵³ Un aspecto interesante sobre la función de control del Estado Local por parte de las organizaciones no gubernamentales, se vincula directamente con la creación de la Comisión de Seguimiento de la implementación de la Ordenanza N° 8.335 que será analizada en el Capítulo III, en donde se disertará acerca de los impactos reales de dicha Comisión en la gestión gubernamental.

han concretado pocas reuniones, es decir, no se mantienen en el tiempo y no existe una comunicación fluida. De hecho, ciertas normas son instituidas sin contar con el involucramiento del Ejecutivo, o sea, son creadas con opinión favorable desde la Comisión de Ecología sin conocer la posición del Ejecutivo. Por lo tanto, esta relación no es simple.

En conclusión, se observa que la relación entre el gobierno municipal y la sociedad civil es dialéctica, ya que si bien se necesitan mutuamente son también autónomas y, en la práctica, el intercambio de recursos es asimétrico, dado que las cuotas de poder de los actores son disímiles (Geary, 2010:131). Esto significa que los aportes realizados por las organizaciones, ya sean a través de la Comisión de Seguimiento o dentro del Consejo Asesor de la Comisión de Ecología, no poseen carácter vinculante. En definitiva, el impacto de sus acciones y visiones queda supeditado a la decisión de los agentes gubernamentales. Se considera que el principal recursos que poseen las ONGs es el conocimiento especializado sobre las problemáticas ambientales de Rosario y que, dicho conocimiento, es un aporte significativo en la producción de propuestas, no obstante, no interfiere en la etapa de implementación de las mismas.

Las interconexiones entre las tres instancias institucionales descritas al principio, en la práctica se desarrollan de manera cordial en cuanto a sus formas, pero carecen de contenido. Es decir, no existe una simbiosis entre ellas con retroalimentación de información, debido a que en la mayoría de los casos el flujo de comunicación se ve interrumpido por falta de voluntad política en seguir sosteniendo espacios de participación e intercambio.

Por último, se valora el vínculo establecido entre las organizaciones y el Concejo Municipal, destacándose la presencia de las primeras en el Consejo Asesor desde principios de la década de 1990, como portadoras de saber experto en la temática.

TRATAMIENTO Y SANCIÓN DE LA ORDENANZA N° 8.335

Los temas ambientales⁵⁴, no sólo se vinculan con la ecología, sino que se encuentran atravesados por aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, ya que muchos de ellos implican cambios en las conductas de los ciudadanos.

En adelante, se detallará el tratamiento del Proyecto de Ordenanza tanto en la comisión de origen (Ecología y Medio Ambiente), como en la Comisión de Servicios Públicos. Asimismo, se recurrirá a la versión taquigráfica de la sesión en donde se efectuó la votación. Por último, a partir de información recabada en entrevistas semi-estructuradas, se reconstruirán las negociaciones dadas entre las organizaciones no gubernamentales y la Subsecretaría de Ambiente, en torno a algunos puntos específicos del texto.

Ingreso del Proyecto de Ordenanza y tratamiento en las Comisiones

Los proyectos para las diferentes normas dictadas por el Concejo Municipal, pueden ingresar a través de concejales (uno o varios en conjunto), pueden ser peticiones particulares de los ciudadanos, o pueden provenir de parte del Departamento Ejecutivo Municipal. El Proyecto de Ordenanza Basura Cero, fue presentado en Mesa de Entrada por el Concejal Carlos Comi del Bloque ARI en marzo de 2007, bajo en número de orden 592. A partir de entonces, se convirtió en el Expediente N° 156.274-P-07. Es importante tener en cuenta que en ese mismo año, Comi ocupaba el cargo de Vicepresidente Segundo del Concejo Municipal.

Todos los proyectos presentados en Mesa de Entrada, pasan al listado de Asuntos Entrados, lugar donde se define a qué comisiones serán remitidos para que los concejales discutan y trabajen las iniciativas⁵⁵. En este caso, el proyecto fue tratado por la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, y por la Comisión de Servicios Públicos Concedidos.

Cuando se lo remite a las comisiones, los concejales realizan las modificaciones que consideren pertinentes y, una vez que se logre un acuerdo, surge un Despacho de la

⁵⁴ En esta investigación, se consideran temas ambientales aquellos que refieren a problemáticas específicas de alto impacto ambiental en un sentido amplio, es decir, en cuanto a la sustentabilidad de medio ambiente y la calidad de vida de los afectados por dichas problemáticas. Ejemplo de estos son: el tratamiento de residuos, el uso de diferentes tipos de energías, el tratamiento del agua, el reciclado, etc.

⁵⁵ La única excepción para que un proyecto no pase por las comisiones, es que los concejales soliciten el Tratamiento sobre Tablas. Si se acepta, pasa directamente al listado de Orden del Día para su tratamiento. Si el mismo debe ser modificado, el cuerpo se constituye en comisión y emite un Despacho que pasa al Orden del Día de la misma sesión.

comisión. Si se hubiera designado más de una comisión para que trate el mismo proyecto, como en este caso, pasa a la siguiente para que emita su Despacho. Si existiera más de una opinión acerca de cuáles deben ser las modificaciones a realizar, surge un Despacho por la mayoría y otro por la minoría, reflejando las diversas opiniones.

El Proyecto de Ordenanza, en primera instancia fue tratado por la Comisión de Ecología y Medio Ambiente que, el 27 de octubre de 2008, ha resuelto su pase con opinión favorable a la Comisión de Servicios Públicos Concedidos, con las modificaciones realizadas por la comisión de origen.

Las principales modificaciones se centraron en destacar el Plan de Máxima Reducción puesto en marcha por el Poder Ejecutivo, a los efectos de destacar las iniciativas realizadas por el municipio sobre la disminución de residuos en disposición final.

A su vez, el Artículo N° 3, se vio alterado respecto a las metas estipuladas, ya que el proyecto original establecía plazos más ambiciosos. Es decir, para el año 2010 pretendía un 30% de reducción del peso de residuos depositados en rellenos sanitarios, un 50% para el año 2012 y un 75% para el 2017. Finalmente, la normativa reglamenta 15%, 25% y 50% respectivamente.

El Artículo N° 9, también fue reformulado, procurando los principios de Extensión de la Responsabilidad del Productor que deben ser exigidos por a nivel nacional o provincial.

Una de las modificaciones más importantes fue la incorporación del Artículo N° 35, el cual establece la conformación de la Comisión de Seguimiento de la implementación de la Ordenanza N° 8.335.

El 11 de noviembre del mismo año (2008), la Comisión de Servicios Públicos Concedidos, luego de analizar las modificaciones, remitió el documento a la Comisión de Ecología y Medio Ambiente con opinión favorable.

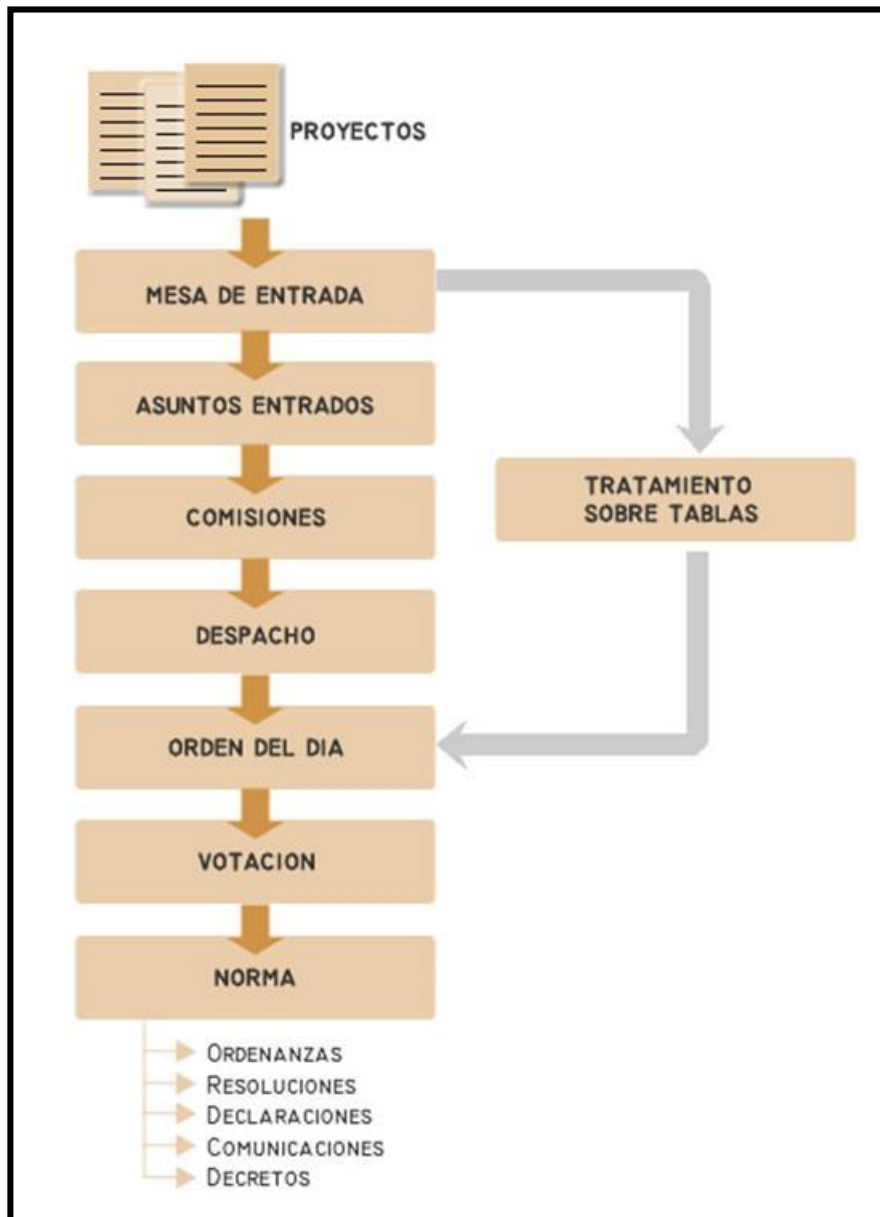
Cuando el proyecto ha pasado por todas las comisiones derivadas y está en condiciones de ser votado por los concejales en la Sesión, llega al Recinto con los Despachos correspondientes como Orden del Día para su votación. Así, el Proyecto de Ordenanza que establece el concepto de Basura Cero, ingresa al Recinto el 13 de noviembre de 2008, formando parte de la Sesión Ordinaria N° 29 del Segundo Período.

Luego del debate parlamentario, el tema fue sometido a votación, logrando ser aprobado sin observación en general y en particular. De esta manera, quedó sancionada la Ordenanza N° 8.335 por unanimidad.

Por último, el proyecto votado afirmativamente fue publicado en el Boletín Oficial Municipal (137-2008. Diciembre, 2° Quincena) y presentado a la Dirección General de Gobierno. Sin embargo, hasta la actualidad no existe Decreto Reglamentario de la Ordenanza N° 8.335, quedando únicamente como una voluntad legislativa.

Entonces, las fases por las que atraviesan en general los proyectos presentado en el Concejo Municipal, pueden ser graficadas de la siguiente manera:

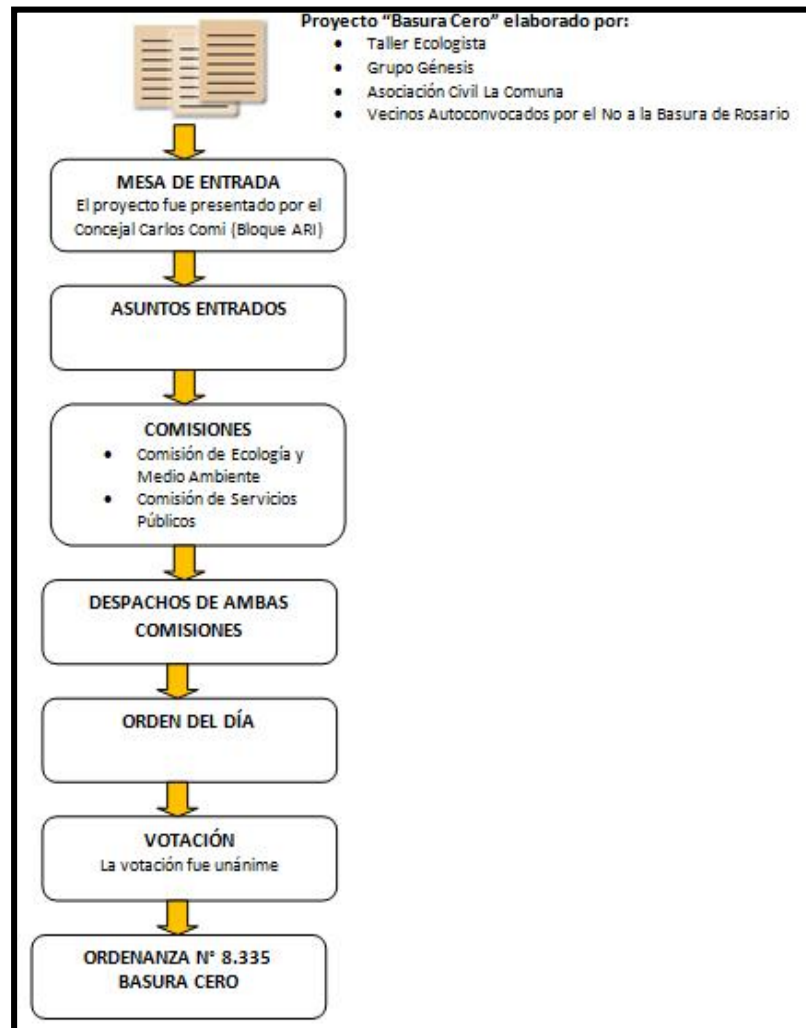
IMAGEN N° 1:
“TRATAMIENTO LEGISLATIVO DE UN PROYECTO”



FUENTE: Página Web del Concejo de Santa Fe. Consultado el 15/11/2017.

En el caso de la Ordenanza N° 8.335, los sucesivos pasos y los actores intervinientes pueden ser demostrados a partir de la gráfica posterior:

IMAGEN N° 2:
**“TRATAMIENTO LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE ORDENANZA
BASURA CERO”**



FUENTE: Elaboración propia

Debate legislativo

A 13 días de noviembre del año 2008, Miguel Ángel Zamarini (por entonces Presidente del Concejo Municipal), declaró abierta la Sesión Ordinaria número 29 del Segundo Período. En el recinto estuvieron presentes 21 concejales⁵⁶. El ingreso de los Asuntos Entrados, fue votado afirmativamente por unanimidad.

Para ingresar a discusión, el concejal Carlos Comi solicitó la palabra al Presidente del Concejo, en contemplación de la presencia de miembros de Taller Ecologista, con el propósito de adelantar el tratamiento del proyecto y liberarlos. La moción fue aceptada.

En efecto, se procedió a tratar el Proyecto de Ordenanza presentado por Comi, el cual establecía el concepto de Basura Cero. Al respecto es de suma importancia señalar que únicamente estuvieron presentes integrantes del Taller Ecologista en dicha sesión.

De esta manera, la Secretaria General Parlamentaria, Sonia María Colacelli, hizo lectura de la carátula del expediente N° 156.274-P-2007 y, posteriormente, tuvo la palabra Carlos Comi.

El concejal del Bloque ARI, comenzó destacando el intenso debate llevado a cabo especialmente en la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, donde se abordó el tema de Basura Cero en profundidad y en donde se estableció una mesa de trabajo entre las organizaciones. Además destacó el rol protagónico en la elaboración y reelaboración del proyecto de Taller Ecologista, como así también resaltó el trabajo de los asesores del concejal Colono.

Comi, expresó que el tratamiento de los residuos presenta una complejidad y una gravedad que la humanidad no puede soslayar, sobre todo a partir del significativo aumento de su generación, producto de la sociedad de consumo. En la década de 1990, la ciudad de Rosario priorizó la apertura de rellenos sanitario con el objetivo de comenzar a solucionar el acuciante problema de la basura.

Por el contrario, el concepto de Basura Cero, parte de la premisa de abandonar los rellenos sanitarios y buscar soluciones que sean sustentables en el tiempo, orientadas al reciclaje y compostaje. Es decir, tratar de emprender procesos a largo plazo, con estrategias

⁵⁶ Los concejales presentes fueron: Abt Miriam, Alonso Mariana, Bielsa María Eugenia, Boasso Jorge, Colono Pablo, Comi Carlos, Curi Alfredo Luis, Debiasi Orlando, Donni Luisa, Falcón Edgardo, Foresi Viviana, Gandolla Arturo, Gómez Aldo, Jasienovicz María Inés, León Daniela, Miatello Osvaldo, Pedrana Miguel, Rivero Juan, Rosúa Fernando, Sciutto Manuel y Zamarini Miguel Ángel. La concejal Pugliani Marisa, estuvo ausente con aviso.

de separación en origen y recolección diferenciada, recurriendo a la disposición final solamente cuando se traten de elementos que por su peligrosidad y composición química, no puedan ser reutilizados. Asimismo, Basura Cero es el camino elegido por las grandes ciudades del mundo.

Comi, especificó que el proyecto presentado establece metas a largo plazo, proyectando a la ciudad hacia el año 2020. Por lo tanto, es una iniciativa que deberá ser sostenida por los futuros gobernantes. El cronograma, ha fijado metas para los años 2010, 2015 y 2020, de reducción de residuos enterrados. El fin último del Proyecto de Ordenanza fue que para el año 2020, la ciudad de Rosario prácticamente deje de enterrar basura y que exista un cambio en las pautas culturales de modo que los residuos sean reciclados.

También insistió en que el compromiso no debe pasar solamente por el Estado o por los ciudadanos, sino por promover conjuntamente técnicas de producción más limpias y más sustentables en el tiempo, las cuales les permitan a los consumidores elegir productos sanos desde el punto de vista ambiental y no aquellos que generen mayor cantidad de basura. Reconoció que se trata de una batalla grande, debido a que impone un cambio cultural y un cambio de hábitos, a pesar de ello, la ciudad asume y refuerza este compromiso.

El legislador reiteró la labor de Taller Ecologista y concluyó que se aprobaría una norma importante, valorando la decisión de estar pensando una Rosario que trascienda a los funcionarios que tuvieron la responsabilidad de sancionar la ordenanza.

Acto seguido, el Señor Presidente le otorga la palabra al concejal Fernando Rosúa quien, en primer lugar, manifestó el apoyo del bloque “Encuentro por Rosario” al proyecto en cuestión, argumentando que es una norma que fija una política pública, una política de Estado hacia el futuro, estableciendo directrices de acción para reducir la emisión de gases de efecto invernadero que impactan sobre el cambio climático.

Por lo tanto, adhirió a las palabras expuestas por el concejal Comi de estipular metas a largo plazo. A su vez, puntualizó en dos temas importante relacionados con la norma. Uno de los temas fue la eliminación de la posibilidad de incinerar la basura en la ciudad de Rosario o alrededores, resaltando la virtud de la normativa en este sentido. El otro tema, estuvo relacionado con la definición política de los recicladores urbanos, también llamados cirujas, que hasta el día de hoy genera un amplio debate y controversias. En efecto, Rosúa

hizo hincapié en que uno de los artículos del documento, ha dictaminado la inclusión formal de los recuperadores a los procesos de reciclaje, favoreciendo la seguridad y la eficacia de la actividad de gestión de residuos. De esta manera, instó a promover y fortalecer la actividad de los recicladores urbanos.

También subrayó la asertividad de incentivar la participación de cooperativas y de organizaciones no gubernamentales en la recolección y reciclado de residuos específicos, siempre y cuando no entre en competencia con el trabajo de los recuperadores urbanos. El concejal declaró que la norma puede ser el camino para avanzar en una mayor formalización y protección de derechos laborales y de condiciones laborales de los recuperadores urbanos, a través de la creación del Registro de Operadores de Residuos Recuperables. En concreto, consideró a la ordenanza como la posibilidad de avanzar en el proceso de inclusión laboral y mayor formalización del trabajo de los recuperadores urbanos de la ciudad. Terminó su discurso apoyando la normativa y felicitando a los equipos técnicos que trabajaron en ella.

Por último, la palabra fue cedida al concejal Colono⁵⁷, quien declaró que tanto su bloque socialista, como la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, se encontraban a favor de la iniciativa. Brevemente, notificó el gran trabajo realizado por los asesores, como así también por la Intendencia, a través de la Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente. Al mismo tiempo, reconoció de manera especial la militancia llevada a cabo por los jóvenes de Taller Ecologista, que lentamente fueron tratando de consensuar el proyecto que hoy es ordenanza.

A continuación, el Sr. Presidente Zamarini, procedió a votar el Despacho, que fue aprobado sin observación en general y en particular. De esta manera, quedó sancionada la Ordenanza N° 8.335 por unanimidad.

⁵⁷ Durante el año 2008, el concejal Pablo Colono del Bloque Socialista, fue Presidente de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente e integrante de la Comisión de Servicios Públicos.

Negociaciones con el Poder Ejecutivo

Durante el año 2007, se concretaron algunas instancias de reuniones entre las organizaciones que impulsaron el proyecto y los concejales, sin embargo, dichas reuniones resultaron infructuosas. El proceso de discusión ganó vigor un año después, donde adquirieron una mayor relevancia agentes del Poder Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de Ambiente. Es decir que, como ya se señaló, los concejales del oficialismo delegaron en el Ejecutivo la discusión técnica.

De esta manera, durante el 2008, se llevaron a cabo encuentros periódicos entre las ONGs y por entonces la Subsecretaria de Ambiente, Daniela Mastrángelo, con el objetivo de abordar la totalidad de artículos establecidos en el texto, debatiendo desde cuestiones menores hasta las más controvertidas.

Según miembro de Taller Ecologista, uno de los puntos más importantes de desacuerdo fue la incineración, debido a que el proyecto original planteaba su prohibición taxativamente. En cambio, el Poder Ejecutivo se oponía a dejar plasmada la prohibición de manera tajante. Frente a esto, las organizaciones se mantuvieron firmes en sus argumentos, ya que la incineración es totalmente incompatible con el enfoque de Basura Cero. Finalmente, la normativa respeta exactamente el artículo, tal como había sido establecido en un principio.

Otro asunto importante se relacionó con el concepto de Responsabilidad Extendida del Productor. El proyecto retomaba un artículo extraído de la Ley de Basura Cero de Buenos Aires. Este concepto, implica obligar a las empresas que producen artículos de consumo a hacerse responsables por los residuos generados. En este sentido, el Poder Ejecutivo planteó la dificultad de regular la Responsabilidad Extendida del Productor a nivel local, ya que no todos los productos son elaborados en la ciudad. Entonces, terminaría siendo inefectiva y hasta contraproducente para Rosario, habilitando la posibilidad de que muchas empresas decidan instalarse o trasladarse a localidades cercanas para el desarrollo de sus actividades. En definitiva, se acordó sacar el Artículo N° 9 que habían escrito las organizaciones y, como contra-propuesta, incorporar un artículo que plantee un trabajo de tipo cooperativo y de investigación en torno al desarrollo de experiencias con productores locales orientadas a la reducción del uso de envases y embalajes.

Éstos pueden considerarse los dos grandes temas sobre los cuales ha prosperado un intenso debate. Además, es importante destacar que las organizaciones han hecho hincapié en incluir a los recuperadores informales entre los objetivos específicos que contempla la ordenanza.

Más allá de ciertos puntos particulares del texto, el proceso de negociación también consistió en una valoración por parte de las organizaciones sobre el Plan de Máxima Reducción de Residuos que estaba llevando a cabo la Municipalidad. La Subsecretaría de Ambiente, sostenía el argumento de que el enfoque de Basura Cero ya se encontraba contemplado en la política pública local de gestión de residuos a través de dicho plan.

En conclusión, uno de los ejes centrales de la presente investigación es la participación ciudadana institucionalizada, entendida en los términos explicados en el Capítulo I. A partir del estudio de caso, es imprescindible distinguir entre la injerencia que experimentaron las organizaciones ambientalistas durante el proceso de formulación de la Ordenanza N° 8.335, desde su redacción hasta su aprobación. Y, por otro lado, la injerencia en el proceso de implementación, que será desplegada en las siguientes páginas. Por lo tanto, es necesario concentrarse en la primera etapa, es decir, en el momento de formulación.

Así, Taller Ecologista, Grupo Ecologista Génesis y Asociación Civil La Comuna, se constituyeron como los principales actores en la construcción de un proyecto que define metas de minimización de enterramiento de residuos en el relleno sanitario de Ricardone, haciendo de Rosario la segunda ciudad del país en poseer una legislación con estas características. En este sentido, se destaca el accionar de las ONGs, fundamentalmente en la utilización del espacio público para demandar y captar la atención del gobierno, con el propósito de incidir en la elaboración de la política ambiental local.

Durante este proceso, las organizaciones esgrimieron ciertas estrategias para lograr su cometido como, por ejemplo, recurrir al edil Carlos Comi para que, a través de su concejalía, presentara el proyecto.

Durante el año 2008, el Partido Socialista contaba con una mayoría en el Concejo, mismo *color político* que el oficialismo. Sin embargo, como ya se indicó, los agentes del Poder Legislativo cedieron las discusiones de fondo a representantes de la Subsecretaría de Ambiente de la Municipalidad. En este sentido, resulta fundamental señalar la

predisposición del Ejecutivo en el tratamiento del proyecto de ordenanza, mediante el fomento de un diálogo fluido con las organizaciones. En otras palabras, la instancia gubernamental responsable de la implementación ulterior de la normativa, intervino activamente en el armado final del proyecto.

A su vez, la Ordenanza N° 8.335 se distingue por dos motivos. El primero refiere a la celeridad con la que fue aprobada, ya que en el transcurso de un año el proyecto se convirtió en legislación. Por otro lado, el texto incorpora la conformación de una Comisión de Seguimiento, que si bien será analizada en el próximo capítulo, es menester anticipar que se trata de un espacio de participación ciudadana creado sin límite temporal, lo cual la diferencia de otras instancias participativas diseñadas por un período de tiempo concreto. Aunque, se asemeja a otras regulaciones por su falta de implementación y por promover espacios de participación que resultan más convincentes en el plano discurso que en la práctica.

A pesar de ello, se trata de una ordenanza que ha permanecido vigente en la planificación de otras iniciativas que forman parte de la política pública de residuos sólidos urbanos del municipio y se ha constituido como un instrumento legal que traza el camino a seguir. Paradójicamente, el Poder Ejecutivo aún no ha manifestado su voluntad de establecer el decreto reglamentario de la misma.

CAPÍTULO III: COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DE LA ORDENANZA N° 8.335

Uno de los objetivos específicos que guía la presente investigación, es evaluar los alcances de la función de monitoreo que deben cumplir las organizaciones ambientalistas de la ciudad de Rosario sobre el gobierno local, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 35° de la Ordenanza de Basura Cero.

Para ello, se tendrá en cuenta la interacción establecida entre las organizaciones no gubernamentales, ellas son Taller Ecologista y Grupo Ecologista Génesis, y la Subsecretaría de Ambiente de la Municipalidad de Rosario, a partir de su conformación en el año 2010. Este análisis, permitirá establecer si las ONGs se constituyen como actores relevantes y poseen incidencia en el proceso de implementación de la normativa. Es decir, si las ONGs mantienen (o no) el protagonismo que han adquirido durante la formulación de la ordenanza, tal como se observó en el Capítulo II.

Antes de ello, será pertinente describir los aspectos más importantes abordados en el texto legislativo haciendo hincapié en las competencias de la autoridad de aplicación: la Subsecretaría de Ambiente de la Municipalidad.

En cuanto a lo metodológico, es posible advertir que gran parte de la información expuesta ha sido recabada en entrevistas semiestructuradas, efectuadas a informantes clave pertenecientes al ámbito legislativo, ejecutivo y social de la ciudad.

ORDENANZA BASURA CERO

El Concejo Municipal aprobó la Ordenanza N° 8.335 el 13 de noviembre de 2008. De esta manera, el Poder Legislativo local reconoció la necesidad de establecer un sistema de gestión de residuos que promueva la minimización, recuperación y el reciclado, con el propósito de reducir progresivamente el volumen de residuos dispuestos en rellenos sanitarios, vertederos y basurales informales. Para esto, la adopción del enfoque internacional de Basura Cero⁵⁸ se volvió ineludible.

Si bien pueden encontrarse cuantiosas definiciones acerca del concepto “Basura Cero”, en el presente trabajo se retoma la elaborada por Taller Ecologista, ya que se considera una definición fundamentada en la experiencia práctica y en las características particulares que ha adquirido el concepto llevado al plano empírico de la ciudad de Rosario y alrededores. Así, la organización establece que:

Basura Cero es el enfoque que varias ciudades del mundo han adoptado para el manejo de sus residuos, y se basa en una mirada abarcadora sobre los problemas asociados al sistema de producción y gestión de residuos. Basura Cero procura cambiar el sistema lineal de extracción, producción, distribución, consumo y descarte, tendiendo hacia un sistema circular en el que los materiales desechados puedan ser aprovechados mediante reutilización, reciclado, compostaje, biodigestión u otros procesos siempre que sean sustentables (Moskat, 2014: 4).

Entonces, la normativa se sustenta en este enfoque cuyo eje central es disminuir gradualmente los residuos que son enviados a disposición final. Es importante señalar que, según lo expresado, se amplía la mirada hacia todo el sistema de producción, es decir que no sólo se centra en las prácticas ciudadanas de los consumidores, sino que también exige al sector industrial prácticas sustentables de producción y envasado.

⁵⁸ El concepto ganó popularidad a nivel internacional a partir del año 1995, cuando la ciudad de Canberra adoptó un plan denominado Basura Cero con el objetivo de disminuir casi a cero la cantidad de residuos que enviaba a relleno sanitario para el año 2010 (Moskat, 2014: 4).

Por otro lado, la ordenanza destaca como antecedente la ejecución del Plan de Máxima Reducción de Residuos⁵⁹, que también adhiere al concepto internacional de Basura Cero. Es decir, las políticas sobre gestión integral y minimización de residuos sólidos urbanos llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo son anteriores a la ordenanza. En este sentido, la Ordenanza N° 8.335 se erige como el instrumento legal que refuerza y complementa el Plan de Máxima Reducción de la Municipalidad de Rosario.

A grandes rasgos, es posible describirla como una normativa que, por un lado, dispone metas de reducción progresiva de residuos con un horizonte temporal que se extiende desde el año 2010 hasta el año 2020. Y, por otro lado, establece ciertos lineamientos generales para el logro de los objetivos, abarcando las distintas fases de la gestión de los residuos sólidos urbanos: la separación en origen (Capítulos II y III), la disposición inicial (Capítulo IV), la recolección diferenciada (Capítulos V y VI), la selección y transferencia (Capítulo VII) y la disposición final (Capítulo VIII).

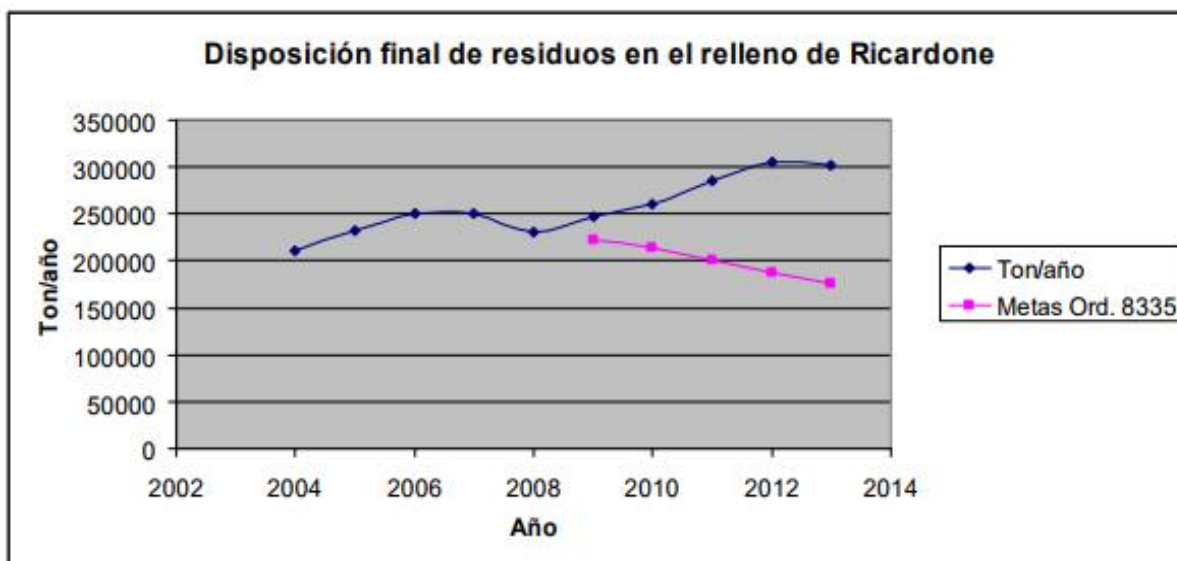
Específicamente, en el Capítulo I del texto legislativo, se estipula un cronograma de reducción progresiva de la cantidad de residuos depositados en rellenos sanitarios, sentando como base el total de los residuos dispuestos en el año 2006. Las metas fijadas son: para el año 2010, disminuir el peso de los residuos enviados a disposición final en un 15%; para el 2012, alcanzar un 25% de reducción, para el 2017, un 50% y para el 2020, se prohíbe disponer residuos que sean reciclables o aprovechables (Art. 3°).

Sin embargo, la realidad indica que las metas no fueron alcanzadas en los porcentajes establecidos. Más aún, en el año 2010, el envío de residuos al relleno sanitario de Ricardone superó a lo depositado en años anteriores⁶⁰. Esta situación fue prolongada en los siguientes años. Si bien sólo se encuentran disponibles datos del período 2008-2013, es posible afirmar que existe una tendencia hacia el aumento de los residuos dispuestos (Véase Gráfico N° 2).

⁵⁹ El Plan Máxima Reducción de Residuos de la Municipalidad de Rosario, establece la gestión de residuos sólidos urbanos y propone metas de reducción progresiva de la cantidad de residuos enviados a disposición final. Los plazos establecidos fueron: diciembre de 2007, 2010, 2013 y 2015. Sus objetivos son: mejorar la higiene de la ciudad, disminuir la cantidad de residuos enviados a disposición final, incorporar al sector informal de trabajadores de la basura y resolver la disposición final de los residuos a nivel metropolitano. Para ello plantea cuatro líneas de acción: programa de separación en origen (Se.Pa.Re), programa de recuperación de la fracción inorgánica, programa de recuperación de la fracción orgánica, y programa de concientización y participación.

⁶⁰Revista E-Concejo, mayo 2011, Edición N° 30. “Basura Cero a dos años de su aprobación. Entre el papel y la realidad”. Págs. 10 y 11.

GRÁFICO N° 2:
“DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS EN EL RELLENO DE
RICARDONE 2004-2013”



FUENTE: Moskat, Mirko (2014), “Un balance de la aplicación de la ordenanza de Basura Cero en la ciudad de Rosario”. Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.⁶¹

Como puede observarse, y en contraposición a lo fijado por la ordenanza, entre los años 2008 y 2013, se incrementó la cantidad de residuos dispuestos. Si bien hubo una leve disminución entre 2012 y 2013, no tiene efecto en los números agregados del período. A modo de ejemplo, en el año 2012 se podía enterrar hasta 188.209 toneladas y se enterraron 305.238, o sea un 60% más (Moskat, 2014: 6).

Al respecto, la ex Subsecretaria, ha considerado las metas como un punto crítico ya que, según sus argumentos, no fueron cumplidas por tratarse de porcentajes ambiciosos, previstos para períodos acotados. Consecuentemente, el logro de las mismas requiere de un largo proceso que no sólo implica grandes inversiones por parte del gobierno municipal, sino también una adecuación de la sociedad a nuevos hábitos y servicios. En este caso, las

⁶¹ Los datos del gráfico fueron provistos por la Municipalidad de Rosario. La Ordenanza N° 8.335 fija porcentajes de reducción para los años 2010, 2012 y 2017. Para los años 2009, 2011 y 2013 se realizaron interpolaciones de los porcentajes indicados en la normativa (Moskat, 2014: 5).

pautas culturales poseen alta influencia y son determinantes, debido a que una gestión de residuos exitosa necesita tanto del compromiso del gobierno local como de los ciudadanos.

Asimismo, se agrega que otro obstáculo para el cumplimiento de las metas, se relaciona con la imprecisión metodológica con la que fueron trazadas, ya que se tomó de base la cantidad de residuos generados en el año 2006. No obstante, la generación de residuos se encuentra afectada, en parte, por el desarrollo económico y el número de habitantes. En este sentido, Rosario se ha constituido como sede de actividades económicas y hay personas que realizan sus actividades diarias sin estar radicadas aquí, es decir, sin formar parte de los datos registrados por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, correspondientes a la ciudad. De esta manera, la población real que está produciendo residuos es mayor a la censada, tratándose de una población que se encuentra en constante aumento.

La ordenanza, también plantea como objetivo el involucramiento de la ciudadanía, especialmente, en los procesos de separación en origen, compostaje, reutilización y reciclaje de los productos consumidos. En esta dirección, el capítulo II denominado “Educación y Difusión”, exige programas de concientización y campañas de difusión que sean realizados permanentemente a través de la Subsecretaría de Ambiente del municipio. La separación en origen es considerada una práctica ciudadana fundamental en la gestión integral de los residuos sólidos urbanos, puesto que contribuye en gran medida a su posterior tratamiento. Y, una vez separados en origen, tanto la disposición inicial como la recolección deben ejecutarse de manera diferenciada.

En el año 2011 se implementaron ciertas estrategias sobre educación ambiental como: la Obra de Títeres Día Cero con la temática de residuos y separación (cantidad aproximada de espectadores: 800), talleres de separación de residuos en instituciones dirigidos por docentes (cantidad aproximada de docentes: 600), Fábrica Infinita (actividad educativa realizada en el Centro de Expresiones Contemporáneas junto con la Secretaría de Cultura), Festival Internacional de Cine y Medio Ambiente de Barcelona, y distribución de 3.500 cuadernillos a docentes sobre gestión de residuos.⁶²

Durante el 2012, en el marco de Rosario más Limpia, se realizaron 113 talleres (especialmente en escuelas) sobre gestión de residuos. El 83% de los talleres impartidos

⁶² Informe 2011 sobre los alcances logrados bajo la Ordenanza N° 8.335 Basura Cero.

giraron en torno a la separación de residuos y se llegó a una cantidad aproximada de 8.000 participantes. Es importante destacar que en abril del mismo año, la Municipalidad obtuvo un reconocimiento en el XII Congreso Internacional de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), al ser seleccionada por el Programa Rosario más Limpia. A su vez, en noviembre, fue reconocida por Naciones Unidas por la gestión de residuos (en el marco del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos) y pasó a integrar la Asociación Global por la Gestión de Residuos, siendo la única ciudad latinoamericana que presentó su experiencia en la materia⁶³.

En el año 2013, se ha invertido más de \$1.800.000 en actividades educativas, de divulgación, piezas gráficas, spots publicitarios y videos, con el propósito de promover el cambio cultural que requiere la construcción de una ciudadanía sustentable. Además los días 17, 18 y 19 de octubre de 2013, se realizó “Rosario Recicla”, un espacio de encuentro, producción y sensibilización sobre gestión de los residuos y el cuidado del medio ambiente.⁶⁴

En contraposición, es esencial resaltar que a fines de 2013 la percepción de algunos referentes de las organizaciones que conformaban la Comisión de Seguimiento indicaba que la Municipalidad de Rosario prácticamente no ejecutó campañas masivas de comunicación ese año (Moskat, 2014). En este trabajo de investigación, se sostiene que las medidas implementadas sobre educación y comunicación, no causaron un impacto significativo sobre la generación de residuos, ni promovieron hábitos de separación en origen, reciclado y/o compostaje.

Desde el 2014 se llevan a cabo eventos sobre educación ambiental, tales como la Expo Rosario Ambiental y la Semana del Ambiente. En el año 2015 se celebró Rosario Ambiental, una feria con actividades educativas dirigidas a niños, niñas y jóvenes, con el objetivo de acercar diferentes temáticas ambientales de manera lúdica. Las temáticas referidas a residuos sólidos urbanos se vincularon a la separación, reciclado, reutilización y compostaje domiciliario.⁶⁵

⁶³ Informe “Acciones desarrolladas durante el año 2012 y 2013 en el marco de la Ordenanza N° 8.335 Basura Cero”.

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ Informe Acciones desarrolladas durante 2014 y 2015 en el marco de la Ordenanza N° 8.335.

A partir de junio de 2016, se desarrolla la iniciativa “Rosario Repara”, la cual consiste en una feria itinerante donde personas que se especializan en diferentes oficios de reparación ofrecen sus servicios a los vecinos que se acerquen con objetos que requieran algún tipo de arreglo y reacondicionamiento. La intención es compartir saberes entre los consumidores y reparar lo que aún puede tener uso extendiendo su vida útil y minimizando los residuos generados. Las ferias se realizan en espacios públicos, son abiertas y gratuitas.⁶⁶

Además de estas estrategias educativas, la Municipalidad de Rosario, ha incentivado la separación en origen a través de diferentes modalidades de gestión de residuos sólidos urbanos. Estas modalidades son: los centros de recepción en instituciones, las islas de separación en la vía pública y la recolección puerta a puerta.⁶⁷ Con respecto a esta última modalidad, cabe resaltar que a partir del año 2010 surgió una exitosa práctica en el barrio Lomas de Alberdi. El programa efectuado en este barrio se diferencia de los demás, debido a que se destinan dos días de la semana a la recolección exclusiva de materiales reciclables, logrando una amplia adhesión de los vecinos. Mientras que en los demás barrios, los residuos son recolectados indiscriminadamente.

A su vez, en el año 2012 se creó “Red de Hogares Verdes”, un programa educativo que existe en otras ciudades del mundo, dirigido a aquellos vecinos que estén interesados en revertir el impacto ambiental de sus hábitos cotidianos⁶⁸. Dicho programa, plantea cinco ejes de acción que se trabajan en talleres, dos de los cuales se refieren a la separación de residuos en origen y al compostaje domiciliario de residuos orgánicos. Así, el propósito de los talleres es brindar información y herramientas para ejecutar prácticas ambientalmente sustentables.

⁶⁶ Informe Acciones desarrolladas durante 2016 en el marco de la Ordenanza N° 8.335/08.

⁶⁷ Las islas de separación, consisten en la instalación en la vía pública de contenedores diferenciados según el tipo de residuos que se depositan (verde para los domiciliarios y naranja para los reciclables). Los centros de recepción, son contenedores naranjas ubicados en escuelas, dependencias oficiales, clubes, empresas, vecinales, facultades, bibliotecas, centros de salud, hospitales y otras instituciones de la ciudad que, voluntariamente, abren sus puertas para depositar los residuos reciclables separados. Por último, la recolección puerta a puerta, se basa en un servicio de recolección adicional diferenciada de los materiales reciclables, dicho servicio se presta en barrios de los distritos sur, norte y noroeste, y se encuentra a cargo de las empresas concesionarias (Informe 2011 sobre los alcances logrados bajo la Ordenanza N° 8.335 Basura Cero).

⁶⁸ Manual de Red de Hogares Verdes. Disponible en: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=7989&tipo=objetoMultimedia>. Pág. 2. Consultado el 6/12/2017.

También existe “Red de Escuelas Verdes”, como un espacio de interacción entre instituciones educativas comprometidas con la problemática ambiental, donde se abordan temáticas vinculadas al desarrollo sustentable, entre las que se destaca la generación, separación y reciclado de residuos domiciliarios.

A partir del 2014, se lleva a cabo un intercambio de materiales reciclables por productos sustentables bajo la denominación de “Canjeamos por naturaleza”. Desde el año 2016, se realizan jornadas mensuales de recepción de aparatos informáticos en desuso. Las pilas, baterías recargables, pilas botón y baterías de celulares, son acopiadas en los Centros Municipales de Distrito en el horario usual de atención al vecino.

Durante el año 2016, se realizó un estudio de factibilidad para el proyecto “Barrios Verdes”, el cual supone la primera experiencia local de recolección selectiva de orgánicos, a partir de un servicio de recolección diferenciada y alternada en ciertos sectores de la ciudad. De esta manera, se incentiva la separación en origen y valorización de residuos en tres fracciones: orgánicos, reciclables y restos. Algunos de estos barrios son San Eduardo, Aldea, Hostal del Sol, Fisherton Residencial, Parquefield y Lomas de Alberdi. En el servicio de recolección alternada, el vecino no ve afectada la frecuencia sino que sólo cambia el tipo de residuos que debe disponer ciertos días, diferenciándose entre orgánicos y el resto. Los residuos sólidos urbanos pueden ser tratados tanto en origen (a través de la separación domiciliaria), o en destino, es decir, mediante una planta mecánica diseñada para separar residuos mezclados. Uno de los objetivos del municipio es lograr para el 2020 que al menos la mitad de la población separe en origen. En esta dirección, surge la iniciativa Barrios Verdes.

A pesar de la incorporación de estas nuevas modalidades, la separación en origen no ha avanzado significativamente hasta la actualidad y la cantidad de residuos recuperados es escasa. Para comprender los magros resultados, es preciso señalar que es muy bajo el porcentaje de población que separa, recicla, composta o minimiza. Y, si bien existen programas de concientización, no son realizados de manera permanente por la autoridad de aplicación, al igual que las campañas de difusión, las cuales no persisten en el tiempo. Ciertos eventos, como los evocados anteriormente, que se efectúan por años consecutivos, tampoco producen un impacto notorio en la minimización de residuos enterrados. En otras palabras, las iniciativas llevadas a cabo por el municipio, no logran generar conciencia

ciudadana sobre la importancia de separar en origen y reducir la cantidad de residuos, de manera tal que se traduzca en una transformación de hábitos que contemplen el cuidado del medio ambiente.

Peor aún, la *política de contenerización* implementada en la ciudad de Rosario, especialmente mediante las islas de separación, atenta contra el espíritu de la normativa al complejizar la separación en origen. Los contenedores verdes y naranjas que se encuentran en la vía pública, dificultan la fiscalización e individualización de lo que se deposita. Como se verá en el próximo capítulo, esta política favorece exclusivamente a la higiene urbana.

Como se mencionó, la normativa no sólo busca modificar los hábitos de los consumidores, sino también de los productores. Por eso, su Capítulo III, impone la responsabilidad de los grandes generadores de residuos, quienes deben garantizar la separación en origen y adoptar medidas tendientes a disminuir la cantidad que producen. Para ello, se fija la creación de un programa con el fin de promover y asistir técnicamente la adopción de estrategias y técnicas de producción y distribución orientadas a: ecodiseño, procesos de producción limpia, disminución del uso de envases descartables, utilización de materiales provenientes del reciclado, entre otros (Moskat, 2014: 6).

En la actualidad, se plantea la necesidad de contar con una Ley Nacional de Responsabilidad Extendida del Productor, que obligue a las empresas a afrontar los impactos ambientales de sus productos. No obstante, a nivel local, no existe un programa específico que tenga como propósito que las empresas modifiquen sus estrategias productivas, tal como lo establece la ordenanza. Si existieron algunas acciones que, de alguna manera, se alinean con el compromiso de los productores, como por ejemplo la sanción de la Ordenanza N° 9.450/2015 que minimiza la distribución de bolsas plásticas en los comercios o el desarrollo del Programa de Buenas Prácticas Ambientales.⁶⁹

Desde el año 2001 funciona CIMPAR (Comisión Interempresaria Municipal de Protección Ambiental Rosario)⁷⁰. Si bien no es una iniciativa que surge a partir de la

⁶⁹ El Programa Buenas Prácticas Ambientales consiste en un conjunto de medidas basadas en el concepto de producción más limpia, orientadas a las pequeñas y medianas empresas de la ciudad de Rosario y Gran Rosario. Los emprendedores que cumplen con la normativa, poseen un Sello Verde en reconocimiento de su compromiso ambiental (Página Web de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/medio-ambiente/educacion-ambiental-y-buenas-practicas/sello-verde-buenas-practicas>. Consultado el 6/12/2017).

⁷⁰ La Comisión Interempresaria Municipal de Protección Ambiental Rosario (CIMPAR) inicia sus actividades durante el año 2001 en el marco del Proyecto Residuos Rosario –plan de gestión integral de la Dirección

sanción de la ordenanza, se erige como un espacio institucional de concertación público-privada, cuyo propósito es alcanzar un equilibrio entre la conservación ambiental y los objetivos de desarrollo local, mediante un trabajo conjunto entre las empresas y la Municipalidad de Rosario. Cabe indicar que la mayoría de las empresas miembros son multinacionales (Acindar, Unilever, Cargill, Paladini, Molinos, etc.) y los esfuerzos realizados aún no logran cambiar el paradigma imperante de producción y consumo.

Asimismo, el municipio asume el compromiso de incorporar criterios sustentables en las erogaciones realizadas. En concreto, el Capítulo IX del texto, designado “Promoción de compra de productos reciclados y reusados”, especifica que las reparticiones u organismos oficiales de la ciudad de Rosario, deben priorizar los productos elaborados con insumos reutilizados o reciclados, como así también aquellos que minimicen la utilización de envases y embalajes.

Es importante destacar el componente social que presenta la ordenanza, al considerar tanto la inclusión prioritaria de los recuperadores urbanos en la gestión de los residuos, como la promoción de cooperativas, grupos y asociaciones de recuperadores en la recolección, transporte y recuperación de los residuos recuperables (Art. 6°).

En el año 2015, la Municipalidad de Rosario impulsó el Programa Andando, el cual forma parte de las políticas de inclusión social vinculadas con la gestión de residuos sólidos urbanos. Tiene como objetivo ofrecer oportunidades alternativas de trabajo a los carreros de la ciudad de Rosario, quienes se sustentan mediante la recolección informal de residuos utilizando la tracción animal como medio de locomoción. De esta manera, a dicho colectivo se le da la posibilidad de desarrollar nuevas habilidades y capacidades laborales, dando cumplimiento a la Ordenanza N° 8726/2011 que prohíbe la tracción a sangre como forma de acarreo, a través del otorgamiento de incentivos a quienes entregan sus caballos. Al mismo tiempo, se propone fomentar la incorporación de los recuperadores urbanos en actividades formales de gestión de residuos como la Planta de Compostaje de Bella Vista.

No obstante, la situación de los recuperadores urbanos no ha mejorado, por el contrario, siguen trabajando en condiciones precarias. Los recuperadores urbanos (más

General de Política Ambiental- que la Municipalidad de Rosario llevó adelante a través de la cooperación técnica de la Agencia Alemana GTZ (Página Web de CIMPAR. Disponible en: <http://www.cimpar.org.ar>. Consultado el 6/12/2017).

conocidos como cartoneros), son trabajadores autónomos respecto de la Municipalidad y, por lo tanto, toman sus propias decisiones sobre la clasificación y venta de los materiales. Además, llevan adelante una beneficiosa labor de separación y recuperación de residuos en la ciudad de Rosario⁷¹. Sin embargo, es una actividad que no cuenta con un marco legal que la regule, ya que no se trata sólo de ofrecerles guantes, un vehículo o delinearles una ruta de trabajo, se trata de establecer pautas salariales, contemplar la salud laboral, prever casos de accidentes de trabajo, etc., como así también incentivar la conformación de cooperativas, a fin de poder recibir subsidios por parte del Estado. Ante esto, en junio de 2017 se prestó en el Concejo Municipal un nuevo proyecto, que tiene como objetivo retomar y profundizar la Ordenanza Basura Cero, especialmente los aspectos que refieren a la inclusión de los recuperadores al sistema formal de reciclado. El proyecto se denomina “Servicio Público y Recuperación de Residuos Reciclables” y fue presentado por cuatro organizaciones: Taller Ecologista, Movimiento de Trabajadores Excluidos, Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores, y Grupo Obispo Angelelli.⁷²

Por otro lado, en el Artículo N° 26, queda prohibida la incineración de residuos domiciliarios y compatibles, o la contratación de empresas incineradoras localizadas en otras jurisdicciones.

Desde la mirada del Poder Ejecutivo, a través de Daniela Mastrángelo, la Ordenanza Basura Cero, funciona como *traccionador*, ya que el hecho de tener metas moviliza a que se busque la manera de generar nuevos proyectos y que se vuelvan realidad. O sea, el tener metas que no fueron cumplidas, es *traccionador* para conseguir resultados más rápidos. Por su parte el Director General de Gestión de Residuos, Mariano Ascheri, considera que la normativa de Basura Cero sirve como una inspiración para buscar un objetivo a largo plazo.

Es fundamental tener en cuenta que hasta la actualidad, el Poder Ejecutivo no manifestó su voluntad de crear el decreto reglamentario de la Ordenanza N° 8.335, en ninguno de sus aspectos. El decreto reglamentario, es considerado un instrumento legal elemental, que integra la norma a la que hace referencia para volverla operativa. Es decir

⁷¹ Según estimación de la Secretaría de Promoción Social, en la ciudad de Rosario, se estima que alrededor de 2000 personas se dedican a tareas de reciclaje de residuos y recuperación de materiales, preponderantemente cartón y vidrio. Esta información se basa en el empadronamiento de animales involucrados en la tracción a sangre, realizado por Control Urbano de la Municipalidad y el Programa Andando (Plan Ambiental Rosario, 2014, Págs. 57 y 58).

⁷² El proyecto fue presentado el 28 de agosto de 2017, formando parte de uno de los encuentros del Ciclo de Ecología.

que, en la última década, ni durante el segundo mandato del Intendente Miguel Lifschitz (2007-2011), como así tampoco durante los dos períodos de intendencia de Mónica Fein (2011 hasta la actualidad), existió la decisión política de concretar el acto administrativo que especifica los procedimientos a seguir, con el propósito de efectivizar esta legislación local.⁷³

En este sentido, según la opinión de Daniela Mastrángelo, el Poder Ejecutivo no ha tenido la necesidad de establecer el decreto reglamentario, debido a que en todo su articulado deja reglamentados los criterios para la gestión integral de los residuos, ya que aborda temas de consumo, educación, sector informal, etc. Es decir, no se trata solamente de una normativa que establece metas de reducción, sino que también regula la manera de hacerlas efectivas.

En contraposición, el Concejal Carlos Comi, esgrimió que la ordenanza ha convivido como una *hija no querida o buscada del Municipio*. Esta frase se refiere a que la normativa surgió por una demanda social, encabezada especialmente por Taller Ecologista, sin reconocer los esfuerzos realizados por la Municipalidad en la misma línea a través del Plan de Máxima Reducción.

Es posible concluir que, si bien el Poder Ejecutivo no se mostró rápidamente a favor en el momento de discutir el proyecto de ordenanza, por considerar que el municipio ya contaba con estrategias de gestión integral de residuos sólidos urbanos que, además, contemplaban el enfoque de Basura Cero a través del Plan de Máxima Reducción, de igual manera el proyecto se convirtió en ordenanza.

Paradójicamente, desde el año 2008, y a pesar de la activa participación de la Subsecretaría de Ambiente en las modificaciones del proyecto y de la votación unánime de los concejales, las metas no se cumplen, o mejor dicho, se cumplen en parte. Es importante tener en cuenta que evaluar el grado de cumplimiento de esta normativa es complejo, debido a que abarca distintos aspectos sobre la gestión de residuos, la cual debe ser integral.

Los avances y estrategias desarrolladas por el municipio que contribuyen al logro de los objetivos, serán expuestos en el capítulo siguiente. No obstante, cabe remarcar que a

⁷³ Daniela Mastrángelo, declaró en la entrevista que el debate acerca de la reglamentación de la Ordenanza N° 8.335 se reabrió junto con la decisión de reglamentar la Ordenanza N° 9450/2015. Esta última normativa regula el uso de bolsas de polietileno con el propósito de minimizar la entrega masiva en los comercios de la ciudad de Rosario. Además, retoma la ordenanza aquí abordada, argumentando que es fundamental la interacción de dicho proyecto con el Plan Basura Cero a fin de cumplir los objetivos que el mismo plantea.

diez años de su sanción, si bien se observa cierta evolución, los resultados aún no se aproximan a los delineados en el texto legislativo. A pesar de que existe un reconocimiento de las organizaciones no gubernamentales por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a nivel local, es posible adelantar que aún no se han logrado respuestas sustantivas a sus demandas.

Autoridad de aplicación

La autoridad de aplicación de la Ordenanza Basura Cero es la Subsecretaría de Ambiente, es decir, el actual organismo de más alto nivel con competencia en materia ambiental según lo determinado por el Departamento Ejecutivo Municipal. Por lo tanto, posee competencia para establecer políticas en materia de gestión de residuos sólidos urbanos, que contribuyan al logro de los objetivos, tanto generales como específicos, detallados en el texto legislativo.⁷⁴

Los planes y programas sobre la gestión integral de residuos, deben contemplar formas de tratamiento que impliquen su reducción, reciclado y reutilización, a través de la incorporación de tecnologías ambientalmente más adecuadas. En este sentido, desde el año 2013 Rosario cuenta con una Planta de Compostaje emplazada en Bella Vista (distrito oeste). Este proyecto significó un gran avance en materia de gestión de residuos, sumando nuevas tecnologías al proceso de separación y clasificación de la fracción orgánica para la producción de compostaje. Esta Planta y otras estrategias importantes ejecutadas por la autoridad de aplicación, en relación al cumplimiento de las metas de la Ordenanza Basura Cero, serán desarrolladas en el Capítulo IV.

Además, la Subsecretaría posee un rol indispensable en la sensibilización de la población sobre aspectos ambientales, incentivando y sosteniendo una ciudadanía proactiva respecto de la producción y del consumo sustentable. Sin embargo, como se observó, si bien existen proyectos educativos (como Barrios Verdes o Escuelas Verdes), hasta la actualidad no se han registrado cambios significativos en los hábitos de la población sobre, por ejemplo, la separación en origen o producción de compostaje domiciliario, ya que sigue siendo minoritario el porcentaje de vecinos que lo hace. De hecho, la Planta de

⁷⁴ Algunas de las políticas llevadas a cabo por la Subsecretaría de Ambiente en materia de gestión de residuos sólidos urbanos fueron mencionadas en el apartado anterior, sin embargo, serán desarrolladas en profundidad en el capítulo IV.

Tratamiento y Compostaje a la que se hizo alusión, está preparada para procesar residuos mezclados. Por lo tanto, la implementación de grandes tecnologías no se encuentra acompañada en la misma medida por políticas de educación y concientización, ni prácticas ciudadanas que posibiliten una mayor aproximación a las metas de minimización.

Otra de sus competencias, consiste en la creación el Registro de Operadores de Residuos Recuperables, ya que quienes aspiren a participar del servicio de transporte y recolección diferenciada deben inscribirse en dicho registro. Tal como lo establece el Artículo N° 9 de la Ordenanza Basura Cero, los requerimientos para la prestación de dicho servicio, son establecidos por el Poder Ejecutivo Municipal.

A su vez, debe garantizar que los residuos sean recolectados y transportados a los sitios habilitados mediante métodos que prevengan y minimicen los impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población. La recolección de residuos domiciliarios, se encuentra asistida por dos empresas privadas, LimpAR y LIME, y el ente autárquico SUMAR. La creación de SUMAR, en el año 2009, es considerada un hito fundamental en la política local de residuos sólidos urbanos como se verá en el próximo capítulo.

Por supuesto, también está obligada a evaluar de forma periódica el cumplimiento de los objetivos, políticas y propuestas de esta ordenanza, como así también, generar un sistema de información público permanente y de fácil acceso a la comunidad, que permita conocer los avances de los programas implementados.

En efecto, debe elaborar un informe anual, remitido al Concejo Municipal, donde por un lado se describa el tipo, volumen y cantidad de materiales recolectados. Y, por el otro lado, se detalle la cantidad total y composición de los residuos que hayan sido reutilizados, reciclados, valorizados y los derivados a los sitios de disposición final.

El primer informe que se elevó al Concejo Municipal contempla las acciones realizadas durante el 2011 respecto a la gestión integral de residuos sólidos urbanos en el marco de la Ordenanza Basura Cero. Posteriormente, se presentó un informe sobre las estrategias desarrolladas durante los años 2012 y 2013. El 12 de mayo de 2016 ingresa a sesión el informe correspondiente a los años 2014 y 2015 (Expediente N° 228.214). Por último, el 6 de julio de 2017 ingresa a sesión el informe acerca de los proyectos elaborados

durante el 2016 (Expediente N° 237.416). Como se observa, todos los pedidos fueron entregados fuera de término.⁷⁵

El artículo N° 35 de la ordenanza no es demasiado específico en cuanto a las funciones de la Comisión, brevemente insta a involucrar a las organizaciones y a la ciudadanía en general, a fin de evaluar el cumplimiento de los objetivos de la norma a través de la elaboración de recomendaciones sobre distintos aspectos, contando para ello con la posibilidad de requerir la información necesaria a la autoridad de aplicación, debiendo obtener respuesta en un plazo no mayor de 15 días. En la práctica, no sólo los informes son presentados fuera de término, sino que además existen innumerables pedidos de información sin respuestas.

La autoridad de aplicación, fue quien convocó a organizaciones y ciudadanos con el propósito de constituir la Comisión de Seguimiento de la implementación de la ordenanza. En el presente, mantiene su potestad de convocar reuniones en el marco de dicha Comisión de Seguimiento.

Por último, cabe señalar que si bien el Artículo N° 35 de la ordenanza establece que la autoridad de aplicación debía convocar la creación de la Comisión de Seguimiento en un plazo no mayor de 60 días a partir de la fecha de promulgación (21 de noviembre de 2008), lo cierto es que la Comisión fue instituida en el año 2010.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO

El principal objetivo de la Comisión de Seguimiento es monitorear las acciones llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo Municipal, las cuales deben contribuir al cumplimiento de las metas fijadas en la Ordenanza N° 8.335. En esencia, debe constituirse como un espacio de participación ciudadana, que reúna y articule el diálogo entre organizaciones, vecinos y autoridades gubernamentales.

La Comisión de Seguimiento, comenzó a funcionar en el año 2010. Es importante señalar que no existe un documento de constitución formalmente estatuido, sino que sólo se hallan algunas minutas de reuniones. Más aún, la autoridad de aplicación demoró dos años

⁷⁵ Los informes sobre las estrategias llevadas a cabo durante el año 2011 por un lado y las desarrolladas en los años 2012 y 2013 por el otro se encuentran digitalizados. La Comisión de Ecología y Medio Ambiente facilitó los expedientes N° 228.214 y N° 237.416 correspondientes a los años 2014/2015 y 2016 respectivamente.

en enviar la primera invitación, a fin de convocar a las organizaciones y a la ciudadanía en general a participar de la reunión de creación de la Comisión de Seguimiento, y así iniciar un nuevo espacio de participación ciudadana (Véase Imagen N° 3).

IMAGEN N° 3
“INVITACIÓN COMISIÓN BASURA CERO”



FUENTE: Invitación en formato digital facilitada por Taller Ecologista

Sin embargo, sobre el primer encuentro llevado a cabo no hay registros, debido a su ínfima convocatoria. El primer registro sobre la puesta en funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, pertenece a la minuta de la segunda reunión, realizada en el Centro Municipal de Distrito Centro “Antonio Berni” el 10 de mayo de 2010.

Las funcionarias que estuvieron presentes fueron la Ingeniera Daniela Mastrángelo y la Ingeniera María Cristina Marozzi que, en aquel entonces, ocupaban los cargos de Subsecretaria de Medio Ambiente y Directora de Planificación y Gestión Ambiental respectivamente. Las organizaciones que asistieron fueron: Taller Ecologista, Voluntarios Greenpeace Rosario, Asociación Amigos Parque Urquiza, Foro Ambiental Ciudadano, Grupo Ecologista Génesis, Universidad Abierta Interamericana, Colegio de Ingeniería civil,

Taller de Comunicación Ambiental y el Bloque UCR del Concejo Municipal. En la actualidad, quienes siguen formando parte de este espacio y lo hacen de manera activa, son: Taller Ecologista, Grupo Ecologista Génesis, Taller Comunicación Ambiental, Scouts, Colegio de Ingenieros, y, en menor medida, Asociación Amigos Parque Urquiza y Ojo Ciudadano⁷⁶. Como puede observarse, dejaron de participar Voluntarios Greenpeace Rosario, Foro Ambiental Ciudadano, Universidad Abierta Interamericana y el Bloque UCR.

Si bien se establece que la Comisión debe estar conformada tanto por organizaciones como por ciudadanos en general, lo cierto es que desde su origen fueron las organizaciones de la sociedad civil quienes adquirieron mayor relevancia. Por supuesto que su conformación ha ido variando en la última década.

En dicha reunión, se abordaron las distintas modalidades de funcionamiento que podría tener la Comisión de Seguimiento. Finalmente, se consensuó una modalidad de discusión basada en foros, con el objetivo de reducir la cantidad de reuniones presenciales y hacerlas más resolutivas. A pesar de que no hubo una planificación concreta sobre los tópicos que deberían ser debatidos en los foros, varios de los presentes manifestaron la necesidad de proveer mayor información sobre la temática a la ciudadanía en general y avanzar en aspectos educativos.

Además, la Subsecretaria de Ambiente, desarrolló una presentación acerca de los servicios de recolección diferenciada y el proyecto (hoy realidad) de planta de separación y compostaje⁷⁷. Posteriormente, en el recinto fueron saldadas consultas puntuales en relación a la gestión de los residuos y a las iniciativas dirigidas a incrementar las zonas de recolección diferenciada.

En términos generales, es preciso indicar que la dinámica de actuación de la Comisión ha sido altamente fluctuante y discontinua a lo largo del tiempo, ya que la periodicidad con la que los diferentes actores se relacionan entre sí de manera presencial

⁷⁶ No se encuentran datos oficiales sobre la conformación actual de la Comisión de Seguimiento. La información aquí expuesta fue aportada por un integrante de Taller Ecologista, quien remarcó que la presencia y participación de estas organizaciones se mantuvo a lo largo del tiempo.

⁷⁷ Sobre la Planta de Tratamiento y Compostaje de Residuos emplazada en el barrio Bella Vista de la ciudad de Rosario, se hizo referencia en el apartado anterior y será explicitada en detalle en el próximo capítulo. No obstante, vale recordar que fue inaugurada y puesta en funcionamiento en el año 2013, a cinco años de la sanción de la Ordenanza Basura Cero.

varía según la decisión de quien se encuentre como autoridad de la Subsecretaría de Ambiente, ya que es el Poder Ejecutivo quien convoca las reuniones⁷⁸.

En concreto, es posible enunciar que durante los dos primeros años, 2010 y 2011, se realizaban reuniones prácticamente mensuales. Durante el año 2012 el diálogo ha sido bastante interrumpido, luego, en el año 2013 y hasta el primer semestre del 2014, los encuentros fueron reactivados. En el año 2015 no se concretó ninguna reunión, y en el 2016 y 2017 hubo dos reuniones por cada año.

Sobre el presente funcionamiento de la Comisión, es posible inferir diversas opiniones, dependiendo del posicionamiento de los actores según pertenezcan al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo o la sociedad civil, a través del accionar de las organizaciones no gubernamentales. Aunque existe un completo consenso entre ellos en que la frecuencia de reuniones es baja.

Así, Daniela Mastrángelo, reconoció a la Comisión de Seguimiento como un órgano constituido legalmente. Además, afirmó que ha tenido distintos niveles de participación e interacción con el Poder Ejecutivo a lo largo del tiempo.

Según su percepción, se trata de un ámbito poco diversificado, ya que son las organizaciones ambientalistas las que poseen mayor participación y no ocurre lo mismo, por ejemplo, con instituciones públicas o privadas vinculadas al ámbito académico, partidos políticos, vecinos que no forman parte de ninguna asociación, etc. Si bien el Artículo N° 35 de la ordenanza no es demasiado concreto, propicia la participación de los ciudadanos en general. No obstante, el protagonismo pertenece exclusivamente a las ONGs. Este hecho, dificulta la existencia de una mayor heterogeneidad y cantidad de puntos de vistas.

Respecto a la participación de las organizaciones, es importante señalar que las mismas han adoptado un rol dirigido principalmente a la solicitud de rendición de cuentas al Poder Ejecutivo. A pesar de ello, Daniela Mastrángelo y Mariano Ascheri, coincidieron en que la interacción con las organizaciones es constante, incluso comparten un grupo de g-mail de Google donde intercambian ideas, consultas, información e invitaciones a eventos.

No obstante, también reconocieron que las iniciativas desarrolladas entre la Subsecretaría y las organizaciones no gubernamentales han sido escasas y que, en general, las observaciones de las ONGs se consideran meras opiniones. En otras palabras, las

⁷⁸ Información brindada por el responsable del Área de Residuos de Taller Ecologista.

medidas son tomadas exclusivamente por el Poder Ejecutivo, sin incluir a las organizaciones en el proceso decisorio. Este hecho, no sólo se ve reflejado en la mínima existencia de proyectos conjuntos, sino también en las reuniones de la Comisión, sobre todo en los dos últimos años, las cuales se basaron en la presentación de iniciativas municipales ya definidas, evitando que la Comisión se convierta en un espacio donde sea posible el involucramiento de otros actores en la planificación de nuevas estrategias.

En la ciudad de Rosario, el gobierno socialista ha propiciado diferentes instancias participativas, como la elaboración del Plan Ambiental, sin embargo, se han tratado de instancias específicas con una duración determinada. En contraposición, el espíritu de la Comisión es constituirse como un espacio de participación permanente entre diversos actores de la sociedad civil y, por lo tanto, requiere de una gran vocación y profundo interés en cuestiones ambientales.

Mastrángelo, estimó a las organizaciones no gubernamentales como aliadas, ya que en definitiva pretenden lo mismo para la ciudad, es decir, que Rosario sea modelo en la gestión de residuos. La mayor diferencia que existe entre los representantes del Poder Ejecutivo y los actores sociales son los tiempos, ya que los plazos propios de la Administración Pública, muchas veces son más extensos que los esperados por la sociedad, a lo que se suman las restricciones presupuestarias y demás factores que dificultan el logro de determinados objetivos.

Mariano Ascheri, manifestó que la Comisión de Seguimiento no posee un objetivo concreto. Su funcionamiento se caracteriza por el hecho de explicarles a las organizaciones no gubernamentales las acciones y avances llevados a cabo por la autoridad de aplicación. Bajo esta modalidad, las ONGs ambientalistas tienen una gran participación en la Comisión a través de sus aportes y visiones que son evaluadas por la Subsecretaría. El Director General de Gestión de Residuos, también examinó que no existe simbiosis entre el Poder Ejecutivo y las organizaciones de la sociedad civil en esta materia, ya que hasta el momento no se ha concretado un proyecto común, por el contrario, las organizaciones desarrollan sus propias actividades. A pesar de ello, la relación entre los distintos actores es buena, puesto que proclaman la misma filosofía y hay una afinidad ideológica, debido a que comparten el

interés por la temática ambiental⁷⁹. Los principales factores que los apartan se relacionan con los aspectos técnicos de la gestión de residuos. El Estado posee determinados protocolos y tiempos, con lo cual los mecanismos presentan sus propias limitaciones. En otras palabras, la puesta en marcha del aparato estatal es compleja y, muchas veces, se contraponen a las urgencias y demandas ciudadanas.

Las opiniones recabadas en el Poder Legislativo Municipal, en particular las expresadas por el concejal Carlos Comi, declararon que la Comisión de Seguimiento se encuentra desarticulada y que las organizaciones no disponen, en tiempo y forma, de los informes solicitados al Ejecutivo.

Por el lado de las organizaciones ambientalistas, desde Taller Ecologista, se manifestó que las reuniones se desenvuelven con baja frecuencia, dado que la voluntad del Poder Ejecutivo para convocarlas es variable. En este sentido, la percepción del informante (responsable del área de residuos de la organización, integrante del Consejo Asesor de la Comisión de Ecología del Concejo Municipal y miembro de la Comisión de Seguimiento), ha indicado que el Ejecutivo corta el diálogo cuando se presenta un amplio nivel de desacuerdo en relación al enfoque de residuos.

Desafortunadamente, el entrevistado expresó que desde la organización se ha ejercido presión y reclamado mayor periodicidad en la concreción de las reuniones, sin poder modificar la actitud gubernamental. No obstante, destacó que durante el período en que estaba como Subsecretaria de Ambiente Daniela Mastrángelo, las reuniones se desarrollaron una vez por mes. La gestión de Ricardo Bertolino⁸⁰, propició una frecuencia intermedia de reuniones. Durante el primer año (2014) de la gestión de Cecilia Mijich, las reuniones fueron recurrentes, sin embargo, la continuidad no pudo ser mantenida en el tiempo, ya que durante los años 2015 y 2016, fueron prácticamente nulas. En el año 2017, bajo la designación de María Cecilia Álvarez⁸¹, se efectuaron solamente dos reuniones.⁸²

También expresó que existe poca claridad en la función real de la Comisión de Seguimiento, ya que si bien el propósito de las organizaciones es generar recomendaciones

⁷⁹ El entrevistado aclaró que no ocupa su lugar de Director General de Gestión de Residuos porque fue la única dirección que quedó libre, sino por su vocación hacia la gestión pública de cuestiones referidas al medio ambiente (Entrevista al Director General de Gestión de Residuos, Mariano Ascheri, noviembre 2017).

⁸⁰ Boletín Oficial N° 199. Decreto N° 3102.

⁸¹ Decreto N° 605/2017.

⁸² Daniela Mastrángelo fue subsecretaria de Ambiente durante el período 2008-2012. Posteriormente, ocupó el mismo cargo Ricardo Bertolino y Cecilia Mijich. La actual subsecretaria es María Cecilia Álvarez.

y aportes sobre las actividades y proyectos llevados a cabo por la Subsecretaría de Ambiente, en materia de residuos sólidos urbanos, no poseen carácter vinculante. Esto quiere decir que, la consideración de las recomendaciones y de los aportes, queda supeditada a la voluntad de la autoridad de aplicación, puesto que no existe ningún tipo de obligatoriedad.

Las apreciaciones de otro integrante de la Comisión de Seguimiento, se dirigieron hacia la misma línea de pensamiento. De esta manera, el informante ha exteriorizado que las reuniones no poseen asiduidad, careciendo de un cronograma creado a tal fin. Aunque, hizo énfasis en que el momento de auge de la Comisión fue durante el período en que Daniela Mastrángelo ocupaba el cargo de Subsecretaria de Ambiente, donde las reuniones se establecían mensualmente. Agregó que existe una gran cantidad de pedidos de informes realizados sin obtener respuesta alguna. Más aún, los informes anuales tardan en ser presentados, no se encuentran digitalizados y la información exhibida no puede ser considerada completamente fidedigna.

En general, las reuniones han consistido en escuchar los proyectos elaborados por la Subsecretaría de Ambiente, dando lugar a que las organizaciones realicen recomendaciones. En palabras del entrevistado: “*el Ejecutivo toma nota en el cuaderno invisible*” (Entrevista a miembro de la Comisión de Seguimiento y Consejo Asesor de la Comisión de Ecología del Concejo Municipal, septiembre de 2017). De nuevo puede observarse que los aportes elaborados por las organizaciones no han sido tenidos en cuenta con rigurosidad.

Un exponente de Grupo Ecologista Génesis, disintió con lo planteado por Daniela Mastrángelo respecto al rol que ha adoptado la Comisión, ya que según su perspectiva, la función no es controlar al Poder Ejecutivo, sino contribuir con sugerencias y aportes a su labor. Y, para ello, es fundamental que las organizaciones cuenten con la información otorgada a través de los informes, a fin de saber si, desde el punto de vista de dichas organizaciones, el gobierno marcha en alguna medida sobre los caminos esbozados.

En general, las organizaciones que integran la Comisión de Seguimiento de la Ordenanza Basura Cero, manifestaron su preocupación por el rotundo incumplimiento de las metas fijadas en la normativa por parte de la Municipalidad de Rosario.

Desde el año 2010, las organizaciones han intentado producir numerosas críticas y recomendaciones con la intención de hacer efectiva la implementación de la ordenanza. Lamentablemente, pocos aportes han sido considerados por el Municipio. Las resoluciones importantes sobre la gestión de residuos sólidos urbanos, son tomadas sin consultar a la Comisión, constituyéndose como un espacio de discusión ciudadana sin vinculación con la decisión final.

La Comisión de Seguimiento posee una notable relevancia a los fines este trabajo, ya que permite responder al segundo objetivo específico de investigación, a saber: evaluar los alcances de la función de monitoreo que deben cumplir las organizaciones ambientalistas sobre el gobierno local, de acuerdo a lo establecido por la norma.

Entonces, a partir de la información, es posible reconocerla como un espacio de participación institucionalizada, dado que se encuentra promovida y legitimada por el Poder Ejecutivo local. Igualmente, las ONGs se constituyen como actores institucionalizados, ya que se reivindican como grupos que trabajan de manera voluntaria sobre la temática de residuos sólidos urbanos y se proponen incidir en las decisiones del gobierno. Como ya se ha expresado, esto último resulta difícil de lograr, debido a que el Estado Municipal acapara el poder de decisión y posee una gran autonomía en los procesos de implementación de políticas ambientales.

En el marco de las reuniones convocadas por el mismo Poder Ejecutivo, las organizaciones cuentan con la posibilidad de expresar sus perspectivas acerca de la gestión integral de residuos en la ciudad de Rosario. Al mismo tiempo, las autoridades municipales disponen de un ámbito de intercambio y acercamiento con la ciudadanía. Aunque, en este caso, no se trata de un acercamiento con la ciudadanía en general, sino particularmente con las organizaciones no gubernamentales, que han adquirido un rol preponderante desde su conformación.

A su vez, la Comisión de Seguimiento es una clara afirmación de que la Ordenanza N° 8.335 sigue vigente, a pesar de que las metas establecidas no fueron alcanzadas. Más allá de los porcentajes que fija, sigue vigente como un horizonte al que se desea llegar, debido a que se trata de una regulación que dictamina directrices generales que guían, principalmente, la gestión municipal sobre la cantidad de residuos sólidos urbanos enviados a disposición final, la cual debe disminuir a través del tiempo.

Asimismo, y lo más importante en el contexto de este capítulo, es que su denominación completa es Comisión de Seguimiento de la implementación de la Ordenanza Basura Cero. Esto quiere decir que las organizaciones no sólo tuvieron injerencia durante el proceso de elaboración de la normativa, sino que también deberían ser partícipes del proceso de implementación, a través de sus recomendaciones sobre los distintos aspectos que hacen al cumplimiento de los objetivos de la misma.

Aunque, la experiencia de quienes forman parte de las organizaciones no gubernamentales, demuestra que la intención de participar y aportar recomendaciones a la gestión municipal se torna infructuosa, debido a que las decisiones centrales, por lo general, son tomadas sin tener en cuenta las sugerencias realizadas por ellas.

Se considera la construcción de la Comisión como un espacio de participación ofrecido por la Municipalidad a los ciudadanos de Rosario, que no posee una delimitación temporal, sino que se aspira a ser permanente. Queda pendiente sumar la acción participativa a las políticas de minimización, recuperación y reciclado de residuos que son llevadas a cabo en la ciudad, tal como lo expresa la Imagen N° 3.

El surgimiento de espacios públicos de participación ciudadana es considerado positivo. Sin embargo, al ser un espacio suscitado por el Poder Ejecutivo, la agenda de reuniones se encuentra supeditada a su voluntad y, por lo tanto, el diálogo con las organizaciones se abre o cierra según su conveniencia.

En conclusión, la clave es comprender qué tipo de participación ciudadana verdaderamente está promoviendo el Poder Ejecutivo local, teniendo en cuenta que los aportes realizados por las organizaciones no poseen carácter vinculante. Así, el proceso de implementación de la normativa queda concentrado en el Estado Municipal, revistiendo a la participación ciudadana de expresiones discursivas y despojando a la sociedad civil de todo poder de injerencia sobre la ejecución de la política pública.

Incidencia de las organizaciones no gubernamentales en el proceso de implementación de la Ordenanza Basura Cero.

En primer lugar, es conveniente recordar la manera en que es definida en términos teóricos una política pública en la presente investigación. En especial, recordar que se trata de un proceso cuya práctica dista de la linealidad y la simpleza, a la inversa, su desarrollo es complejo y controvertido. De esta manera, y en el caso particular de la sanción de la Ordenanza N° 8.335, existe una gran diferencia entre la incidencia que tuvieron las organizaciones no gubernamentales durante el proceso de elaboración y su proceso de implementación.

En este sentido, tanto el informante de Taller Ecologista como el de Grupo Ecologista Génesis, creadores e impulsores del proyecto de ordenanza, coincidieron en que fue muy alto el grado de incidencia que tuvieron las ONGs en la decisión estatal de sancionar una ordenanza que contemple el enfoque internacional de Basura Cero. Esto es así ya que, según el primero, en la elaboración del proyecto de ordenanza no existió otro actor de peso más que las cuatro organizaciones que acordaron establecer redes de trabajo para efectivizarlo. Y, para el segundo, si no hubiese sido por el esfuerzo de las organizaciones la ordenanza no existiría. Sin embargo, también reconocieron que no fue igual en el proceso de implementación. Ambos discursos se afirman en la realidad, puesto que la ejecución de la política pública de residuos sólidos urbanos de Rosario depende por completo del Ejecutivo Municipal, sin delinearse un trabajo en red con otros actores como, por ejemplo, las ONGs ambientalistas.

Tal como se indicó, el fundamento de la Comisión de Seguimiento es constituirse en un espacio participativo, donde los diferentes actores de la sociedad civil realicen aportes y recomendaciones al gobierno municipal sobre aquellas medidas que contribuyan al logro de las metas trazadas en el texto legislativo. Lo cierto es que dichos aportes y recomendaciones son considerados meras opiniones por los decisores políticos. Es decir, los puntos de vista brindados por los actores sociales no poseen ningún impacto en las decisiones tomadas por la Subsecretaría de Ambiente. Prueba de ello, como se verá más adelante, es la *política de contenerización* que dificulta la separación en origen, la Planta de Compostaje de Bella Vista diseñada para procesar residuos mezclados o la expansión en hectáreas del relleno sanitario de Ricardone.

Como mencionó Daniela Mastrángelo, por supuesto emerge un consenso total al momento de proyectar a Rosario como una ciudad modelo en la gestión integral de residuos sólidos urbanos. Pero, la manera de hacerlo factible dista entre los actores gubernamentales y no gubernamentales. La principal causa de este distanciamiento corresponde al lugar que ocupan los diferentes agentes dentro del sistema político, ya que quienes se encuentran del lado de la gestión pública deben seguir procedimientos administrativos, respetar partidas presupuestarias, entre otras circunstancias que dificultan responder las exigencias y expectativas emanadas de la sociedad civil. Aunque, un miembro de Taller Ecologista rescató el compromiso asumido por el Estado Municipal respecto a la política de residuos, a pesar de no compartir las mismas visiones. Desde Grupo Ecologista Génesis, también se resaltó el compromiso y trabajo de quienes integran la Subsecretaría de Ambiente, contemplando que dependen del poder político de turno y de las partidas presupuestarias que muchas veces impiden el avance de proyectos.

Las perspectivas gubernamentales se han ido modificando a lo largo del tiempo y en eso también consisten los procesos de incidencia llevados a cabo por las organizaciones. La gran trayectoria de Taller Ecologista en la ciudad, demuestra que su accionar intenta permear la racionalidad estatal imperante a nivel local. Esta racionalidad estatal, se refiere específicamente a la llamada *visión higienista*⁸³ que, desde siempre, ha sustentado los programas municipales y, en la última década, se ha visibilizado aún más con la *política de contenerización* efectivizada en la ciudad, la cual se ha extendido a una gran cantidad de barrios. De esta manera, en palabras del entrevistado de Taller Ecologista: “*a veces los procesos son lentos, aprobar una ordenanza es una cosa, cambiar una perspectiva integral en un tema tan grande y que involucra tantas variables es más complejo*” (Entrevista al responsable del Área de Residuos de Taller Ecologista, marzo de 2017).

Las ONGs ambientalistas conforman colectivos culturales, en los cuales se observa la presencia de intelectuales y expertos, quienes son considerados como actores con peso propio al interior del entramado organizacional. El accionar de estos actores se caracteriza

⁸³ La *visión higienista* será comprendida cabalmente en el próximo capítulo, sin embargo es importante adelantar que hace referencia a la higiene urbana, con el objetivo de que Rosario se constituya en una ciudad limpia, es decir, sin desechos que se encuentren a la vista. Esta perspectiva se vincula estrechamente con las islas de separación a través de la disposición de contenedores en la vía pública. Se esgrime que el Estado Municipal prioriza la higiene, sin otorgarle la misma preponderancia a la difusión de prácticas sustentables como la separación en origen, el reciclado, el compostaje, etc.

por la elaboración de un saber especializado, independiente de los discursos dominantes (Svampa, 2012: 5). Una clara manifestación del enfrentamiento entre algunos aspectos de la gestión de residuos llevada a cabo por la Municipalidad y las perspectivas defendidas por miembros de las ONGs⁸⁴, son las críticas aducidas a la política de contenerización ejecutada por la Subsecretaría de Ambiente en la ciudad. Es decir, en este sentido existe una clara controversia entre ambas posturas por considerarse que la colocación de contenedores en la vía pública, dificulta la separación en origen y el compromiso ciudadano en esta dirección, atentando contra el espíritu de la ordenanza Basura Cero.

Esto es así ya que las políticas públicas se desenvuelven en un contexto donde convergen lógicas de acción y racionalidades heterogéneas, según correspondan a actores gubernamentales (Poder Ejecutivo Municipal) o actores sociales (ONGs ambientalistas). Cada actor crea sus propios marcos interpretativos en función de la posición que ocupe en la estructura social, de sus posibilidades, orientaciones y valores. Entonces, existe una conexión entre los sucesos y procesos, que se suponen los responsables de la aparición de temas o problemas, y el comportamiento de colectivos e individuos, atravesado por pautas implícitas de percepción y de interpretación (Offe, 1996: s/d). En este sentido, se considera esencial comprender que la movilización de las ONGs parte de la discrepancia respecto de la manera en que se ejecutan las medidas orientadas a la gestión de residuos sólidos urbanos en Rosario, priorizando la limpieza de la ciudad antes que el compromiso ciudadano y prácticas ambientalmente sustentables. Es decir, la lucha de intereses se da cuando las organizaciones no gubernamentales (en especial Taller Ecologista y Grupo Ecologista Génesis) desean imponer su interpretación de la coyuntura, enfrentándose a los marcos interpretativos generados por las autoridades gubernamentales.

En este capítulo, se observa que existe distancia entre el texto legislativo y lo que ocurre en la práctica, examinándose cierta contradicción, según la información recabada en las entrevistas, entre el plano discursivo (entendido en términos de proyección o justificación ideológica) y las acciones reales del Poder Ejecutivo Municipal, más aún si se tiene en cuenta que en el caso de la ordenanza analizada tuvo una activa participación en la

⁸⁴ En el caso de estudio, se destacan los saberes producidos por el responsable del área de residuos sólidos urbanos de Taller Ecologista. Por supuesto, no se desestiman los conocimientos aportados por otras organizaciones o instituciones, sin embargo, cabe reconocer que, a partir de las declaraciones de los entrevistados, se posiciona como un actor reconocido tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo, en el contexto político de la ciudad de Rosario.

discusión del proyecto (De la Garza Talavera, 2011:129 y 130). Sobre todo se advierte una asimetría de poder en la fase de implementación de la política pública a favor del Estado local, donde gana total autonomía en los procesos de toma de decisiones.

El representante del área de residuos de Taller Ecologista, también esgrimió que desde la organización se han realizado varias acciones para incidir en el complejo proceso de implementación, incluso se han realizado muchas más acciones que las efectuadas para que la ordenanza sea aprobada. Entre estas acciones se destacan innumerables pedidos de informes al Poder Ejecutivo y la exigencia de mayor cantidad de reuniones en el marco de la Comisión de Seguimiento, como así también la utilización del recurso mediático para hacer públicas las disconformidades. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados ya que muchos de los pedidos de informes no recibieron respuestas y, como se explicó anteriormente, las reuniones de la Comisión de Seguimiento dependen únicamente de la voluntad del Ejecutivo.

El 14 de noviembre de 2011, en conmemoración del tercer aniversario de la sanción de la ordenanza, ciertas organizaciones ambientalistas de la ciudad de Rosario, realizaron una manifestación frente al Palacio Municipal, con el objetivo de exigir mejoras en la gestión de los residuos⁸⁵. Este episodio fue recordado por Daniela Mastrángelo como un *escrache*, entendiendo que forma parte de las reglas del juego, dado que recurrir a los medios de comunicación es un mecanismo que utilizan las organizaciones para poner el tema en agenda. La ex Subsecretaria, citó este hecho como la “*situación de mayor tensión o desacuerdo*” vivida hasta el momento.

Teniendo en cuenta la falta de resultados, el informante de Taller Ecologista concluyó que “*la gestión es un elefante difícil de mover*”, haciendo referencia a las limitaciones que presenta la injerencia de las organizaciones en los procesos de implementación de las políticas públicas de residuos en la ciudad de Rosario. De esta metáfora, se infiere el gran peso que posee el Poder Ejecutivo al momento de tomar decisiones que, posteriormente, son traducidas en medidas gubernamentales. Y que, si bien existen espacios de participación ciudadana institucionalizada, como los ofrecidos por el órgano legislativo local (especialmente el Consejo Asesor de la Comisión de Ecología del

⁸⁵ Página Web de Diario La Capital. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/protesta-ecologista-que-se-cumpla-el-plan-basura-cero-n399841.html>. Consultado el 27/11/2017.

Concejo) o la Comisión de Seguimiento dependiente del Ejecutivo, la percepción de las organizaciones no gubernamentales indica que sus intervenciones no se ven reflejadas en las decisiones adoptadas por el municipio.

Es importante destacar la experiencia relatada por un miembro de la Comisión de Seguimiento que, junto con compañeros de Greenpeace Rosario, fueron pioneros y únicos hasta el momento en formar parte de un partido político denominado “Los Verdes”. El objetivo de adoptar otro formato institucional, se basa esencialmente en la nula capacidad de incidencia de las organizaciones civiles en la ejecución de proyectos gubernamentales.

De esta manera, el entrevistado explicó que como organización presentaron innumerables proyectos de ordenanza y ejercieron presión pública. También lograron que algunos de esos proyectos sean convertidos en ordenanzas, sin embargo, con el paso del tiempo, la mayoría se convertían en *letra muerta*, ya que no se aplicaban. La ciudad de Rosario, puede contar con la mejor legislación, pero si posteriormente no es reglamentada por el Poder Ejecutivo ni implementada, todo el trabajo previo es en vano.

También apeló al recurso metafórico para referirse a la Administración Pública, considerándola un *tanque*. Y, el accionar de las organizaciones no gubernamentales hoy en día, significaría tirarle a dicho *tanque* una piedra desde afuera, sin generar ningún impacto importante. En cambio, si se logra ingresar a su interior, la misma piedra colocada en el sistema de engranajes, puede obstruir su funcionamiento y frenarlo. Este fue el camino que tomaron Los Verdes como partido político, ya que como ONG habían perdido su poder de fuego.

Como puede observarse, la descripción de la metáfora utilizada alude, en definitiva, a la baja capacidad de incidencia en los procesos de implementación que en la actualidad poseen las ONGs, quienes a su vez se erigen –en palabras del entrevistado- como un área *border*. En este sentido, las organizaciones se encuentran por fuera de la estructura estatal. En consecuencia, algunos ex Greenpeace de la ciudad, encontraron en la adhesión de un proyecto político nacional una buena alternativa para formar parte del Estado.

Si bien este cambio no reconoció diferencias sustanciales en cuanto al funcionamiento interno y cuestiones organizativas, si encontró una nueva forma de comunicarse y entablar relaciones con sus pares. Dicho de otra manera, como partido político, Los Verdes pudieron establecer diálogos más cercanos y fluidos con otros partidos

políticos⁸⁶ y, consiguientemente, alcanzar consensos. La capacidad de alcanzar consensos se relaciona, en parte, con una amplitud en la mirada sobre la gestión de lo ambiental.

Por lo tanto, la decisión de dar el salto político no se vio afectada solamente por cuestiones vinculadas con los procesos de implementación, sino también por un posicionamiento crítico respecto al rol actual que poseen las organizaciones no gubernamentales. Según el representante de Los Verdes, las organizaciones han entrado en una *zona de confort* de la cual no pueden salir, debido a que interactúan entre sí sin considerar otros puntos de vistas. Según su opinión, actualmente el movimiento social se enquistó y perdió fuerza por el extremismo ideológico absurdo que sostiene. Las organizaciones de la sociedad civil hacen política apartidaria, sin embargo, aún no lograron *aggionarse*, es decir, no ven otra manera de dar la lucha.

Así, en el año 2002 se creó en Argentina un partido político denominado Los Verdes⁸⁷. Se encuentra conformado por activistas sociales, políticos y especialistas de diferentes disciplinas, que trabajan para contribuir en la construcción de una opción política en el país, basada en los principios de la Ecología Política.⁸⁸

Desde entonces, este partido aspira a constituirse como un movimiento político y social que tenga, además, un referente electoral. Esto es así, ya que la experiencia de las últimas décadas ha demostrado que no alcanza con las protestas y movilizaciones sociales, aun considerando el valioso cúmulo de conocimientos que puede ofrecer el movimiento ambiental. En efecto, Los Verdes decidieron pasar al terreno de la política con el propósito de modificar las estructuras sociales y productivas, como así también contribuir a la construcción de una “sociedad sustentable”.

En conclusión, Taller Ecologista y Grupo Ecologista Génesis, tuvieron un alto grado de incidencia en el proceso de formulación de la Ordenanza N° 8.335. Por el contrario,

⁸⁶ El partido político Los Verdes de la ciudad de Rosario se encuentra asociado a Cambiemos.

⁸⁷ Abordan temas como el cambio climático, la defensa de los derechos humanos, sociales y laborales, el cambio de modelo energético, la soberanía alimentaria, la protección, acceso y gestión pública del agua y la lucha contra la pobreza, con el objetivo de que estos asuntos adquieran relevancia en la agenda social y política (Página Web de Los Verdes. Disponible en: <http://www.losverdes.org.ar>. Consultado el 27/12/2017).

⁸⁸ La Ecología Política no es sólo una estrategia política de reapropiación de la naturaleza en su carácter práctico, sino que además se da en un campo de luchas teóricas de producción y apropiación de los conceptos. De esta manera, “*la eficacia de una estrategia de reconstrucción social implica la desconstrucción de los conceptos teóricos e ideológicos que han soportado y legitimado las acciones y procesos generadores de conflictos ambientales*” (Leff, Enrique, 2003 “La Ecología Política en América Latina. Un campo en construcción”. Disponible en: <http://journals.openedition.org/polis/6871#text>. Consultado el 19/03/2018).

durante su proceso de implementación el Poder Ejecutivo Municipal ganó autonomía, ofreciendo la posibilidad de entablar diálogo con las organizaciones en el marco de la Comisión de Seguimiento, pero sin que sus recomendaciones tengan carácter vinculante, ni sean consideradas en el diseño de estrategias.

En definitiva, la decisión final sigue dependiendo exclusivamente de la voluntad política del Ejecutivo Municipal. Y, aunque las organizaciones desplieguen sus recursos para ejercer presión pública, los resultados no son suficientes para modificar el curso de acción gubernamental.

Esté simbólicamente representado como un “elefante” o un “tanque”, lo cierto es que las organizaciones no gubernamentales ven al Poder Ejecutivo como una estructura inmensa y difícil de mover, quedando su participación reducida a meras opiniones sobre la temática de residuos sólidos urbanos.

Este capítulo, centrado en la función que actualmente posee la Comisión de Seguimiento de la Ordenanza N° 8.335, revela la incidencia de las organizaciones no gubernamentales en su proceso de implementación. Cabe aclarar que si bien es el Poder Ejecutivo el encargado de efectivizar las políticas públicas, compete a las organizaciones que integran dicha Comisión, evaluar los alcances de los programas municipales ejecutados y monitorear las acciones desarrolladas por el gobierno local, de acuerdo a lo establecido en la norma.

En este sentido, se observó que las organizaciones ambientalistas no alcanzan niveles considerables de incidencia que permitan modificar el curso de acción gubernamental en caso de no estar alineado con lo pautado en la ordenanza. Entonces, es necesario marcar la rotunda diferencia entre el proceso de formulación de la normativa, en donde los actores sociales tuvieron una incidencia total, y el proceso de implementación, donde los mismos actores perdieron relevancia.

Dicho en otras palabras, fueron las organizaciones ambientalistas quienes pusieron exitosamente en agenda la necesidad de que Rosario cuente con una legislación que contemple el enfoque internacional de Basura Cero y establezca metas de minimización de residuos⁸⁹. Sin embargo, en la etapa subsiguiente de implementación, el Estado local se

⁸⁹ Antes de la sanción de la Ordenanza N° 8.335, Rosario contaba con el Plan de Máxima Reducción, también orientado al establecimiento de metas porcentuales de reducción de generación y enterramiento de residuos en

constituyó unilateralmente como un actor central, sin tener en cuenta las recomendaciones y los aportes realizados por las organizaciones en el marco de la Comisión de Seguimiento.

Con respecto a la fase final de evaluación de una política, es adecuado señalar que se encuentra contemplada en la ordenanza mediante la conformación de la Comisión de Seguimiento, cediendo la función de monitoreo tanto a las organizaciones de la sociedad civil como a la ciudadanía en general. Aunque en la práctica, esta función queda relegada a las primeras, sin lograr hasta el momento el involucramiento de los vecinos e instituciones públicas o privadas.

Para que el seguimiento sea factible, las organizaciones necesitan, sin excepción, contar con información brindada por el Poder Ejecutivo sobre las estrategias ejecutadas a fin de contribuir al logro de las metas estatuidas legislativamente. En contraposición, la realidad demuestra que los informes tardan en llegar, dificultando el acceso a la información y generando descontento por parte de las organizaciones. A lo que se suma la baja frecuencia con que se concretan las reuniones, las cuales dependen completamente de la voluntad de quien lidere la Subsecretaría de Ambiente de la Municipalidad.

Si bien las ONGs se han movilizad con el objetivo de permear y modificar la perspectiva higienista, bajo la cual el gobierno municipal despliega su política pública en materia de residuos sólidos urbanos, no han logrado impactos significativos.

En síntesis, la construcción y puesta en marcha de una política pública implica un complejo proceso, donde diferentes etapas se interceptan, se complementan, como así también, se contradicen. Además, cada una de estas etapas se configura como un punto de encuentro entre diversos actores los cuales, a su vez, presentan intereses particulares y miradas heterogéneas sobre la manera de ejecutar dicha política pública.

A lo largo de la investigación, se hizo visible el intercambio de conocimientos técnicos entre las organizaciones no gubernamentales, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo durante la fase de formulación, alcanzando aquí una alta participación de las organizaciones. Por el contrario, también se vislumbró la autonomía del Estado Municipal durante el proceso de implementación, en detrimento de los aportes realizados por las ONGs. También se advirtió un accionar limitado por parte de las organizaciones

el relleno sanitario. No obstante, a partir del año 2008, la ciudad cuenta con un marco legal regulatorio en este sentido.

ambientalistas en la etapa de seguimiento y evaluación, producto, en cierta medida, de la autonomía estatal recientemente mencionada.

Por otro lado, las organizaciones no han articulado un trabajo conjunto, ni movilizado suficientes recursos, con el objetivo de configurarse como una fuerza opositora que sea capaz de generar algún tipo de modificación sobre el destino del cumplimiento de la ordenanza. Las relaciones con el Poder Ejecutivo son cordiales y de respeto mutuo, pero carentes de resultados en cuanto a la participación social en la implementación.

En cuanto a la movilización de recursos⁹⁰ cabe resaltar que para que “*sea eficiente hace falta una relativa centralización organizativa*” (De la Garza Talavera, 2011:121) En efecto, Taller Ecologista y Grupo Ecologista Génesis poseen entre sus principales recursos el conocimiento experto –ratificado por su larga trayectoria en la ciudad de Rosario-, el cual es utilizado por las organizaciones para participar e incidir en la arena política, obteniendo el reconocimiento de actores gubernamentales. Sin embargo, vale aclarar que la producción de saberes por sí misma no implica que se erija como un recurso estratégico frente a una determinada circunstancia en pos del logro de ciertos resultados, ya que:

Los recursos son una construcción (se puede tener herramientas pero no saber cómo utilizarlas, porque no tienen significado). Por su parte, además de los recursos materiales (como el dinero, espacios para reuniones o transporte que pueden ser puestos al servicio de la movilización), existen otros recursos como el conocimiento técnico, la experiencia política, los mitos y los imaginarios que son menos visibles pero se constituyen en fundamentales para el éxito de la movilización (Retamozo, 2010: 9)

En consecuencia, los recursos no son sólo materiales sino también simbólicos, éstos últimos se relacionan con lo cultural y los valores. La acción colectiva⁹¹ emprendida por

⁹⁰ La teoría de la movilización de recursos se asocia al auge de las movilizaciones estudiantiles, feministas, pacifistas y ecologistas de la década del sesenta, las cuales hicieron evidentes las limitaciones conceptuales de los esquemas analíticos vigentes en aquel entonces. Esta situación de cierto desconcierto intelectual motivó la emergencia de la Teoría de la Movilización de Recursos (TMR), que analiza los componentes racionales y estratégicos de fenómenos que eran considerados por los anteriores paradigmas como irracionales (Retamozo, 2010: 5)

⁹¹ Se denomina acción colectiva a aquella que se encuentra definida por la presencia de una solidaridad, es decir, por un sistema de relaciones sociales que liga e identifica a aquellos que participan en él y además por la presencia de un conflicto. Implica la lucha entre dos actores colectivos (por ejemplo las ONGs ambientalistas y el Poder Ejecutivo Municipal), cada uno definido por la solidaridad específica, que se

ambas ONGs ambientalistas, fue posible gracias a una identidad compartida. De esta manera, las organizaciones concretaron un trabajo en red, utilizando el espacio institucional ofrecido por el Estado local para movilizar sus recursos y canalizar sus acciones, dado que el entramado institucional permitió una retroalimentación entre ellas y actores gubernamentales del Poder Legislativo y Ejecutivo Municipal, para que el proyecto de ordenanza se convierta en normativa. Sin embargo, como se mencionó, aquella retroalimentación no fue sostenida en la etapa de implementación de la Ordenanza Basura Cero, donde los agentes sociales perdieron su capacidad de incidencia y participación.

Así, el Estado no es estimado como un actor más, especialmente si se parte de la consideración de la supremacía que posee sobre la ejecución de una política pública. Porque, en definitiva, si la Ordenanza N° 8.335 no se efectiviza, se transforma en una mera declaración legislativa. La aplicación de la ordenanza trasciende su texto y sólo es posible si existe la voluntad política de llevarla a cabo. En este caso, dicha voluntad parece ser impermeable frente a las acciones de las ONGs. Por supuesto que, como actores sociales, las organizaciones poseen un papel activo y son capaces de establecer relaciones con actores gubernamentales. Su principal recurso es el conocimiento experto sobre la materia, lo cual posibilita una mayor participación y reconocimiento en la elaboración de proyectos legislativos. El problema subyace cuando esos proyectos, devenidos en normas, deben ser ejecutados por la autoridad municipal. Aquí, el rol de las organizaciones pierde preponderancia y el Estado gana autonomía.

Para cerrar, lo que se generó alrededor de la ordenanza es la construcción de un marco común de acción colectiva, especialmente entre las organizaciones no gubernamentales, quienes a su vez contaron en el apoyo del Poder Legislativo (Svampa, 2012: 11). Bajo dicho marco, las organizaciones desarrollaron una importante capacidad movilizadora. En este sentido, es posible observar cómo las organizaciones involucradas fueron creando su propia herramienta intelectual y una propuesta alternativa a la del Poder Ejecutivo local (sin dejar de lado la preexistencia del Plan de Máxima Reducción de la Municipalidad de Rosario), lo cual se constituyó en una condición necesaria pero no

enfrentan por la apropiación y la destinación de los valores o recursos sociales. En resumen, la acción colectiva es el conjunto de las conductas conflictuales al interior de un sistema social (Melucci, Alberto (s/fecha). "Las teorías de los movimientos sociales").

suficiente para generar cambios significativos en el modelo imperante de gestión de residuos sólidos urbanos.

CAPÍTULO IV: POLÍTICA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN LA CIUDAD DE ROSARIO

Hasta aquí, además de delinear las perspectivas teóricas para el abordaje del caso de estudio, se han identificados los actores relevantes en el tratamiento y la sanción de la Ordenanza N° 8.335, determinando la influencia que ejercieron durante el proceso de formulación e implementación. Por otro lado, se evaluaron los alcances de la función de monitoreo que deben cumplir las organizaciones ambientalistas sobre el gobierno local a partir de la Comisión de Seguimiento. En este capítulo, se describirán y analizarán los programas e iniciativas sobre gestión de residuos llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo Municipal, a través de la Subsecretaría de Ambiente. Asimismo, se realizará una síntesis de los aspectos más relevantes y característicos de la gestión de residuos en la ciudad de Rosario durante el período 2008-2017. En concreto, interesa probar si los cambios en materia de gestión se alinean a lo establecido por la ordenanza y contribuyen al cumplimiento de las metas estatuidas.

De esta manera, las actuaciones administrativas serán distinguidas a través de información provista por la Página Web de la Municipalidad de Rosario, artículos publicados en la revista E-Concejo, investigaciones realizadas por Taller Ecologista, e informes del Poder Ejecutivo presentados en el Concejo Municipal sobre las acciones desarrolladas en el marco de la Ordenanza Basura Cero. A su vez, se conocerán los fundamentos que sostienen los programas e iniciativas mediante entrevistas semi-estructuradas efectuadas a representantes de la autoridad de aplicación de la normativa. Estos argumentos serán enfrentados en el plano teórico con los afirmados por miembros de Taller Ecologista y Grupo Ecologista Génesis por un lado, y determinados ediles por el otro.

Cabe recordar que varios de los aspectos trabajados a continuación, fueron mencionados en el Capítulo II y Capítulo III. En las siguientes páginas, serán desplegados con mayor nivel de detalle y profundidad.

INICIATIVAS DESARROLLADAS POR LA SUBSECRETARÍA DE AMBIENTE EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

Las políticas vinculadas a la gestión de residuos implementada por la Municipalidad de Rosario se encuentran enmarcadas en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (PGIRSU). Entre los principios establecidos en el PGIRSU se destacan la prevención para proteger el medio ambiente del impacto de la actividad humana, reducción y minimización de la generación de residuos, como así también su valorización y reciclaje.

De esta manera, la política pública de residuos ejecutada en la ciudad intenta proyectar una gestión integral, comprendiendo desde la etapa de generación de residuos y disposición inicial, hasta su tratamiento y disposición final. En efecto, la Ordenanza N° 8.335 establece diferentes directrices para cada una de estas etapas.

Se considera beneficioso para el lector describir y analizar los rasgos centrales de los proyectos más relevantes impulsados por la Subsecretaría de Ambiente, divididos en las tres fases: disposición inicial, tratamiento y disposición final. En primer lugar, será importante cuestionar la visión higienista del Estado Municipal y su política de contenerización. En segundo lugar, se reconocerá los aspectos positivos y negativos de la Planta de Compostaje de Bella Vista. Por último, se hará hincapié en la creación del Ente Autárquico SUMAR, encargado de la recolección en las zonas de mayor densidad poblacional de la ciudad. Para finalizar, la información analizada será discutida en función de los objetivos trazados por la normativa abordada, a fin de conocer hacia dónde se dirige la voluntad gubernamental de dar cumplimiento al marco legal vigente.

Vale aclarar que en las siguientes páginas serán desarrolladas sólo ciertas medidas implementadas por el Poder Ejecutivo y que el criterio de selección se basó en el análisis de la información brindada por los entrevistados. En consecuencia, no resulta un desarrollo exhaustivo de la totalidad de estrategias que el Ejecutivo Municipal implementó en la última década, sino que se priorizarán aquellos aspectos y enfoques que definen el actual modelo de gestión.

La subsiguiente matriz, fue realizada con el objetivo de proporcionar una lectura simple y ampliar el panorama sobre la política de residuos sólidos urbanos llevada a cabo por la Subsecretaría de Ambiente. Los datos fueron extraídos principalmente de los informes presentados por el Poder Ejecutivo ante el Concejo Municipal, sobre los alcances

logrados bajo la Ordenanza N° 8.335, en cumplimiento de sus Artículos 4° y 33°⁹². Vale recordar que el Poder Ejecutivo presentó un total de cuatro informes al Concejo Municipal y no ha cumplido con presentarlos anualmente, puesto que el primer informe elevado remite al año 2011, siendo que la normativa fue aprobada tres años antes, las acciones llevadas a cabo en el período 2012-2013 fueron rendidas en el 2014, las implementadas durante 2014 y 2015 fueron informadas en el 2016 y las efectuadas en el 2016 fueron notificadas en el 2017.

⁹² Existe una notable dificultad para acceder a información oficial cuantitativa sobre la gestión de residuos, ya que no se encuentra disponible en el sitio Web del gobierno municipal. Aún solicitándola no suele ser posible conseguirla, en falta con lo establecido por la normativa vigente. Las organizaciones han presentado numerosos pedidos de informes sin respuestas, a pesar de contar con ordenanzas de acceso a la información pública.

TABLA N° 1:
“ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS POR EL PODER EJECUTIVO
SOBRE GESTIÓN DE RESIDUOS”

Tipo de Estrategias Estrategias	Disposición inicial diferenciada	Educación Ambiental	Descripción
Sólo papel	X		Objetivo: recuperación y reciclado del papel generado en las oficinas públicas.
Recepción residuos informáticos y pilas	X		Objetivos: retirar materiales con componentes tóxicos de las corrientes de residuos domiciliarios enviados a disposición final, promover su correcto tratamiento y sensibilizar a la población sobre la gestión responsable de los mismos.
Canjes saludables	X		Objetivo: canjear residuos reciclables por verduras agroecológicas provenientes de las huertas de agricultura urbana, módulos para jardines verticales, carga de tarjetas MOVI o productos de Economía Solidaria.
Red Hogares Verdes		X	Objetivo: reducir la cantidad de material orgánico en el circuito de disposición final, a través del compostaje domiciliario. Modalidad: talleres y distribución de composteras.
Red Escuelas Verdes		X	Objetivos: promover el desarrollo de experiencias ambientales de autogestión en los establecimientos educativos, y facilita la aeración de espacios de intercambios entre instituciones participantes. Modalidades: capacitación docente y trabajos con alumnos.
Rosario + Limpia		X	Inicio: año 2009 Ejes principales: importancia sanitaria de una ciudad limpia, separación, valorización, reducción y minimización de residuos Modalidades: eventos públicos masivos, intervenciones barriales y comunicación digital.

Fuente: Elaboración propia a partir de informes presentados por el Poder Ejecutivo ante el Concejo Municipal sobre las acciones desarrolladas en el marco de la Ordenanza N° 8.335 (2011, 2012/2013, 2014/2015 y 2016).

Disposición inicial: visión higienista y política de contenerización

La manera en que los vecinos depositan los desechos generados en sus hogares adquiere diferentes modalidades, dependiendo de las características edilicias y la densidad poblacional de la zona que habitan. En la última década, el Poder Ejecutivo Municipal a través del Programa SEPARE, ha decidido incorporar a su política de gestión de residuos sólidos urbanos contenedores verdes (para residuos orgánicos) y naranjas (para residuos reciclables) en la vía pública, con el objetivo de incentivar la separación en origen y recolección diferenciada.

No obstante, los primeros contenedores en la vía pública se emplazaron en el año 2001. La incorporación de 3900 contenedores plástico de 1m³ lanzó a Rosario como pionera en la modificación de su esquema de higiene urbana. En el año 2005⁹³, dicho esquema fue superado mediante la adquisición de contenedores metálicos de carga lateral⁹⁴. Desde entonces, la implementación del nuevo modelo fue gradual y progresiva, ya que las unidades metálicas triplicaban la capacidad de almacenamiento de las plásticas, es decir que no sólo aumentó el número de contenedores sino también el tamaño de los mismos. En el año 2009, se desarrolló una nueva modalidad de disposición inicial en el marco del Programa SEPARE.⁹⁵

Uno de los ejes principales del Programa SEPARE es la separación en origen de los residuos, con el propósito de que las distintas fracciones sean pasibles de procesos de valorización, reciclado o transformación biológica. Estos fundamentos, se encuentran en concordancia con los postulados establecidos por la Ordenanza Basura Cero.

Por supuesto que la disposición inicial de residuos se vincula con su posterior recolección. En este sentido, a partir del año 2010, el servicio de recolección diferenciada

⁹³ En abril de 2005 fue sancionada la Ordenanza N° 7.834, que establece la reglamentación del Servicio de Contenedores. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/normativa/ver/visualExterna.do?accion=verNormativa&idNormativa=36849>). Y, en diciembre del mismo año se sancionó la Ordenanza N° 7.938 de Creación del Programa de Separación en Origen y Recolección Diferenciada de los Residuos Domiciliarios. Disponible en: <https://www.rosario.gov.ar/normativa/ver/visualExterna.do?accion=verNormativa&idNormativa=39166> (ambas consultadas el 18/03/2018).

⁹⁴ Durante el año 2005 comenzaron las gestiones ante el Banco Mundial para financiar proyectos estratégicos en materia de gestión y tratamiento de residuos. Se aprobó un total de \$25 millones de pesos. Finalmente, la Municipalidad de Rosario recibió el crédito del Banco Mundial a través de la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación, para financiar la adquisición de equipamiento urbano. De esta manera, se obtuvieron 1920 contenedores metálicos con capacidad de 2,4 a 3,2 m³.

⁹⁵ Página Web del Ente Autárquico SUMAR. Disponible en: www.sumar.gov.ar. Consultado el 12/03/2018.

del SEPARE tuvo una ampliación en la prestación de sus servicios. Desde entonces, como ya se ha mencionado, surgieron diferentes estrategias dirigidas a los residuos reciclables secos: islas de separación en vía pública y centros de recepción en instituciones. Ésta, se consideró una iniciativa de higiene urbana inédita en el país⁹⁶ bajo la modalidad de aportación⁹⁷.

En el año 2012, dicho programa adquirió una mayor masividad mediante una modificación en las islas de separación. Así, el sistema migró a una isla compuesta por dos contenedores, un contenedor naranja y otro verde, ya que anteriormente se hallaban tres contenedores (uno de color gris para papel y cartón, uno naranja para botellas plásticas y envases metálicos, y uno verde para el resto de los residuos). Este cambio, permitió aumentar rápidamente la oferta de dispositivos pasando de 140 islas a 350 en ese año⁹⁸. A su vez, fue acompañado por un proceso de renovación gráfica, apelando a una infografía que permita sensibilizar a la población. La evolución de la política de contenerización en la ciudad de Rosario a lo largo del tiempo puede ser ilustrada mediante las siguientes imágenes:

⁹⁶ Por ello, a fines de diciembre de 2010, se publicó la licitación para la compra de 725 contenedores metálicos de carga lateral. Los mismos fueron adquiridos con fondos municipales, provinciales y el presupuesto oficial de \$5.8 millones de pesos. En el 2011 se da un avance en la contenerización, alcanzando un total de 2500 contenedores para residuos domiciliarios y 140 islas para material reciclable. En 2016, se lanzó la licitación pública nacional e internacional para la compra de 700 contenedores metálicos de 3,2 m³ de capacidad, 600 destinados a residuos domiciliarios y 100 para materiales reciclables (Página Web del Ente Autárquico SUMAR. Disponible en: www.sumar.gov.ar. Consultado el 12/03/2018).

⁹⁷ Esta modalidad se vincula con el concepto de área de aportación, el cual refiere a los sitios en que los ciudadanos voluntariamente llevan los materiales reciclables que separan, con un radio de acción de entre 100 y 400 metros (Geary, 2014:213).

⁹⁸ Informe sobre las acciones desarrolladas durante 2014 y 2015 en el marco de la Ordenanza N° 8.335.

IMAGEN N° 4

“POLÍTICA DE CONTENERIZACIÓN EN LA CIUDAD DE ROSARIO 2001-2018”



Fuente: Elaboración propia a partir de imágenes rescatadas de Internet.

Sin embargo, los objetivos propuestos por el programa, como instalar el hábito de separación en origen y reducir el volumen de residuos depositados en el relleno sanitario, no se cumplen. Esto se debe a que, sobre todo las islas de separación, no contribuyen a la recolección diferenciada, dado que los vecinos depositan en los contenedores residuos mezclados, es decir sin previa separación en origen. Así, se afirma que el municipio no acompaña, al mismo tiempo y en igual medida, dichas estrategias con campañas de difusión y educación ciudadana. Por lo tanto, Rosario se halla provista de un cúmulo importante de herramientas, sin evidenciar un compromiso ciudadano sobre prácticas sustentables de consumo, estableciéndose una relación inversamente proporcional entre ambos factores. Es posible afirmar entonces que el Programa SEPARE únicamente favorece al objetivo mejorar la higiene urbana.

La ciudad de Rosario posee un alto nivel de contenerización, ya que el uso de estos dispositivos se fue incrementando paulatinamente de manera sostenida, observándose en áreas como el centro, macrocentro, los principales corredores viales y barrios tipo FONAVI (conjuntos habitacionales del Fondo Nacional de Vivienda). Se estima que sólo el 30% de la ciudad no posee contenedores y, en consecuencia, los ciudadanos depositan sus bolsas de residuos en el cordón de la vereda, o preferentemente en un cesto paquetero, en el horario establecido para luego ser retiradas por los camiones de recolección. Este sistema de disposición y recolección es denominado puerta a puerta. En zonas de asentamientos

irregulares, donde se dificulta el acceso de camiones recolectores, se colocan volquetes de mayor volumen en sitios donde puedan ser asistidos diariamente.

La política de contenerización, presenta ciertas dificultades relacionadas con la casi nula (en proporción con la cantidad de población registrada) separación en origen que se evidencia en la ciudad de Rosario. En general, los ciudadanos depositan sus residuos en los contenedores sin respetar la corriente correspondiente. Por ejemplo: un vecino realiza una poda en su hogar y deposita los restos en las islas de separación de material orgánico o reciclable en vez de utilizar el servicio de verdes y voluminosos. De esta manera, los residuos depositados en los contenedores se hallan mezclados y, si un vecino separa en origen, su acción se ve perjudicada por quienes no lo hacen, ya que al mezclarse quedan igualmente contaminados. Además, a través de este mecanismo es imposible fiscalizar lo depositado.

Los contenedores son el ícono de esta política higienista y su principal instrumento. En la ciudad se han instalado con el propósito de limpieza (o mejor dicho invisibilización de la basura) más que de minimización de residuos. Como se mencionó, tampoco resulta la mejor estrategia para promover la separación en origen, por el contrario, la entorpece notablemente. Las experiencias más exitosas de separación en origen en otros lugares se basan en sistemas puerta a puerta. A mediano y largo plazo, el gobierno municipal debe revisar el sistema de disposición inicial por contenerización elegido para amplios sectores de la ciudad.

Por otro lado, esta modalidad en general es evaluada como positiva por el Poder Ejecutivo desde el punto de vista de la higiene urbana. Sin embargo, es preciso señalar que el Estado no posee una racionalidad homogénea e indivisible, por el contrario, las lógicas que dirigen las acciones de sus unidades son dispares e, incluso, pueden llegar a ser contradictorias entre sí.

Así, desde la Subsecretaría de Ambiente de la Municipalidad, el Director General de Gestión de Residuos, acordó los inconvenientes que presenta la política de contenerización al facilitar que se mezclen las diferentes corrientes en un mismo espacio. Si bien resaltó que existe una cuestión de higiene que es ineludible para el Estado local, manifestó que desde su área han comunicado a la estructura municipal la problemática sobre la disposición inicial en los contenedores situados en la vía pública. A su vez, señaló que uno de los

objetivos de la Dirección es generar menos residuos y el hecho de tener grandes contenedores no conlleva a alcanzarlo ya que, como lo explicó, este sistema simplifica deshacerse de los residuos, lo cual podría traducirse en despreocupación ciudadana al momento en generarlos. En palabras del entrevistado: *“si es fácil deshacerse de un residuo, probablemente no pienses en generarlo. Cuando a vos se te complica el deshacerte a lo mejor lo analizas”* (Entrevista al Director General de Gestión de Residuos de la Subsecretaría de Ambiente de la Municipalidad de Rosario, noviembre de 2017).

El Director sostuvo que existen zonas en la ciudad de Rosario donde es innegable el uso de los contenedores (como es el caso del distrito centro) y hay otros barrios donde la decisión de instalar islas de separación amerita un análisis más profundo. Finalmente, la sugerencia ya mencionada fue aceptada por la estructura municipal y se acordó no seguir expandiendo el área de cobertura, sino reemplazar los dispositivos plásticos de menor capacidad por otros metálicos⁹⁹ de mayor capacidad y con un sistema que no permite moverlos. Otro cambio fue que antes, ciertas zonas contaban con contenedores en todas las cuadras, mientras que en la actualidad sólo se emplazan en las calles transversales. En efecto, desde esta agencia gubernamental se sostiene que la política de contenerización *“no es la mejor herramienta para toda la ciudad, simplemente es mejor para algunas zonas con determinadas características, para otras probablemente no”* (Entrevista al Director General de Gestión de Residuos de la Subsecretaría de Ambiente de la Municipalidad de Rosario, noviembre de 2017).

El concejal Osvaldo Miatello, analizó que la política de contenedores resulta más prolija que colocar las bolsas de basura en la vereda como se hacía antes. Al mismo tiempo, cuestionó esta política validando las críticas sustentadas por las organizaciones ambientalistas que serán detalladas a continuación. Específicamente, señaló que las campañas de concientización no poseen efecto alguno si no son acompañadas por las herramientas necesarias. Así, un ciudadano dispuesto a separar sus residuos podría razonar: *“para qué*

⁹⁹ En el año 2006 la Secretaría de Ambiente y Espacio Público de la Municipalidad de Rosario presentó un proyecto a la Secretaría de Ambiente de la Nación, en el marco de una convocatoria que tenía como propósito otorgar créditos a los municipios en materia de gestión de residuos. Rosario fue la única ciudad que planificó estrategias para todas las etapas de la gestión de residuos. Así, la propuesta incluyó la disposición inicial a través de la incorporación de contenedores metálicos, dando un paso evolutivo hacia este sistema en la vía pública. También se solicitaron fondos para realizar mejoras en la estación de transferencia. La actual Planta de Compostaje de Bella Vista fue financiada en parte por este proyecto. Por último, cabe destacar que Rosario fue la primera ciudad del interior en instalar contenedores metálicos (Entrevista a la ex Subsecretaria de Ambiente, actual Directora General de Innovación y Calidad Ambiental, noviembre de 2017).

voy a separar si después lo llevo y meten todo junto” (Entrevista al Presidente de la Comisión de Ecología, Osvaldo Miatello, septiembre 2017). Además, confesó haber recibido numerosas denuncias de los vecinos que observan que el camión que recolecta los residuos depositados en los contenedores verdes es el mismo que recolecta los depositados en los contenedores naranjas, con lo cual quedan mezcladas las diferentes fracciones. Es decir, esta política además de no contribuir a la separación en origen, tampoco contempla una recolección diferenciada.

No obstante, diagnosticó que es difícil retroceder en la política de contenerización, ya que se invirtió una cuantiosa cantidad de dinero. Sus ideas fueron expresada de la siguiente manera: *“No es barata esa política, ya se ha invertido fortuna en eso. Entonces, veo difícil una marcha atrás total, por lo menos en lo inmediato. Pero sí empezar a escuchar a las ONGs que trabajan este tema, viendo alternativas”* (Entrevista al Presidente de la Comisión de Ecología, Osvaldo Miatello, septiembre 2017).

Respecto a los argumentos sostenidos por las organizaciones no gubernamentales sobre esta cuestión, el representante del área de residuos de Taller Ecologista declaró que esta modalidad no los convence, debido a que la separación mediante grandes contenedores en la vía pública es muy difícil de controlar, o sea, si los vecinos no separan no hay manera de identificarlos. Explicó que, aunque el 80% de la población separe sus residuos correctamente, si el 20% restante no lo hace entonces se ve perjudicado el trabajo de separación realizado por la mayoría. El entrevistado afirmó que no son las modalidades ideales de separación y que no les parecen interesantes, de hecho en muchas ciudades del mundo se han ido abandonando.

Además, reflexionó que sigue primando una visión higienista, lo cual significa que el Poder Ejecutivo otorga una gran importancia a la limpieza de la ciudad. Y, esta visión, se ve plasmada operativamente en el sistema de disposición inicial por contenedores. Desde la organización, se sostiene que dicho sistema es incompatible con la separación en origen. De esta manera, la estrategia central de gestión queda reducida a la acumulación de residuos en los dispositivos ubicados en la vía pública que luego son trasladados a disposición final. En definitiva, creen que la política de contenerización representa un obstáculo para la gestión integral de residuos sólidos urbanos y abogan por modalidades de disposición inicial que permitan una mayor individualización como el sistema puerta a puerta.

Desde Taller Ecologista, se han establecido discusiones con la Subsecretaría de Ambiente sobre la política de contenerización. El resultado obtenido fue el compromiso municipal de no expandir el área de cobertura, dirigiendo la compra de nuevos contenedores a la reposición de aquellos que se encuentren en mal estado. Desde la Subsecretaría, se evaluó la posibilidad de retroceder gradualmente con la colocación de contenedores en ciertas zonas. Cabe destacar que ciertos funcionarios (como el Director General de Gestión de Residuos, citado recientemente) están de acuerdo con el planteo realizado por las ONGs, reconociendo las desventajas que presenta el sistema.

El representante de esta ONG propone como escenario deseable un sistema puerta a puerta que abarque la totalidad de la ciudad de Rosario, sin discriminar la zona céntrica la cual posee una vasta densidad poblacional. Para dicha zona plantea organizar la separación de residuos al interior de los edificios. Es decir, que cada edificio posea sus propios contenedores para distintas categorías de materiales y se coordine su recolección. Al mismo tiempo, advirtió que esta idea posee algunas cuestiones técnicas a resolver, como así también señaló que la voluntad política no ha contemplado la propuesta. Concluyó con una reflexión acerca del accionar del Poder Ejecutivo: *“Está en un momento de, quizás, revisión de sus propias políticas, nosotros vemos que gradualmente ha ido reconociendo algunas de estas cuestiones, por eso lanzaron este programa de separación de orgánicos en algunos barrios¹⁰⁰”* (Entrevista al responsable del área de residuos de Taller Ecologista, marzo de 2017).

En concreto, entre los aportes referidos a la minimización de residuos realizados por las ONGs ambientalistas que conforman el Consejo Asesor de la Comisión de Ecología (entre las que se encuentran Taller Ecologista y Grupo Ecologista Génesis), se destaca su involucramiento en la sanción de la Ordenanza N° 9450/2015, con el fin de que los supermercados dejen de entregar bolsas plásticas a sus clientes. Desde Taller Ecologista, se suman otras acciones como un trabajo conjunto con Greenpeace y Scouts en el año 2011, donde desarrollaron campañas de información sobre la separación de materiales, utilizando para ello las tarjetas magnéticas del transporte público urbano. Además efectuaron entrevistas a los candidatos a intendentes sobre la temática de residuos¹⁰¹.

¹⁰⁰ El programa de separación de orgánicos refiere a la iniciativa Barrios Verdes.

¹⁰¹ En el año 2011, antes de las elecciones generales de la Provincia de Santa Fe, las organizaciones Taller Ecologista, Greenpeace Argentina y Scouts de Argentina interrogaron a los candidatos a Intendente de la

Según la perspectiva de un integrante de Grupo Ecologista Génesis, lo único que hizo la política de contenerización fue sacar de vista la basura en la vía pública. Desde la organización se planteó al Poder Ejecutivo que para que se contenerice es conveniente separar en origen los residuos domiciliarios lo cual, a su criterio, no es una actividad compleja pero no se lleva a la práctica. De nuevo se observa la primacía que el municipio le entrega a la higiene urbana, sin que se desarrollen al mismo ritmo campañas de educación.

Un miembro del Consejo Asesor y de la Comisión de Seguimiento, también se opuso a la utilización de los contenedores como metodología de disposición inicial, argumentando que “invisibiliza” la basura y problematiza la generación de conciencia ciudadana en base a la separación en origen. Asimismo, opinó que el 90% de la población desconoce la existencia de los contenedores de color naranja que se encuentran en las instituciones (centros de recepción). Y, al igual que el concejal Miatello, aceptó que no es posible dinamitar esta política, debido a que el municipio invirtió elevadas sumas de dinero.

Como puede observarse, la gestión de los residuos en la ciudad de Rosario se encuentra dominada por una lógica higienista, esto es: que la basura no se vea, que se recolecte lo antes posible, etc. Daniela Mastrángelo mencionó que *“la gestión de los residuos no es sólo lo que la ordenanza establece como prioritario, que es reducir el envío a disposición final, sino también en los aspectos de higiene urbana. Lo primero que necesitamos es una ciudad limpia y con una gestión de los residuos ambientalmente adecuada”* (Entrevista a la ex Subsecretaria de Ambiente y actual Directora General de Innovación y Calidad Ambiental, noviembre de 2017). Es posible afirmar que se enfatiza en que la ciudad esté limpia (de hecho existe el programa “Rosario Más Limpia”), a pesar de que la ciudadanía no adopte una mayor responsabilidad sobre la gestión de sus propios residuos, a través de prácticas de reciclaje y compostaje, ni emplee distintas estrategias de consumo para preservar el ambiente, como por ejemplo la utilización de envases retornables, entre otras.

La separación en origen ha quedado eclipsada por la visión higienista, en consecuencia, son magros los resultados obtenidos mediante el Programa SEPARE en sus

ciudad de Rosario acerca de cómo iban a cumplir la Ordenanza N° 8.335 Basura Cero. La entrevista también contó con la adhesión de Grupo Ecologista Génesis, entre otras organizaciones. Las respuestas de quien salió electa, Mónica Fein, se encuentran publicadas en la revista de la Comisión de Ecología del Concejo Municipal (E-Concejo, Abril de 2012, N° 34, págs. 18-21).

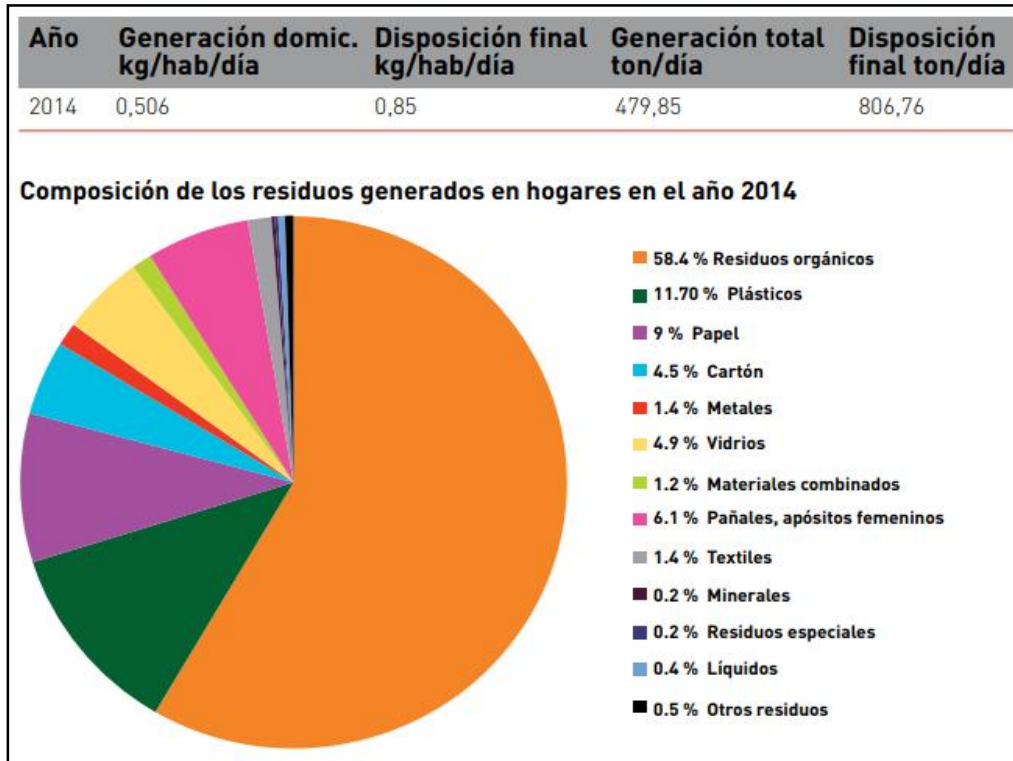
distintas modalidades. Un aspecto clave para comprender el motivo de la baja adherencia de la población sobre la separación en origen es que, a excepción de sistema puerta a puerta separe el que quiere, ya que en realidad se trata de un sistema de recolección tradicional con un servicio adicional para aquellos que realizan la separación en origen.

En conclusión, la higiene urbana es necesaria, pero la preponderancia que tiene en la gestión municipal y la forma de asegurarla a través de los contenedores, plantea dudas sobre la posibilidad de cumplir con la Ordenanza Basura Cero. Es decir, el actual sistema de gestión de residuos no contribuye al cumplimiento de la normativa y no hay indicios de reestructuración, ya que el último pliego de recolección profundiza el estilo actual de la gestión de los residuos, donde la recolección diferenciada es concebida como un agregado al sistema convencional. Además, tampoco se evidencia una clara intención por parte del Poder Ejecutivo de desarticular su política de contenerización, si bien no se siguió avanzando en el área de cobertura sino que sólo se realizaron tareas de mantenimiento y rediseño sobre los puntos de anclaje.

Tratamiento: importancia de la fracción orgánica y la Planta de Compostaje en Bella Vista

Tal como se mencionó a la largo de la investigación, el Poder Ejecutivo demuestra una marcada preponderancia hacia el tratamiento de la fracción orgánica producida en los hogares de la ciudad de Rosario. Esto se debe, en gran medida, a las características particulares que adquieren la generación y composición domiciliaria de residuos sólidos urbanos, donde la fracción en cuestión posee supremacía sobre las demás. En el 2014, la Municipalidad basó sus estadísticas en el “Estudio de Generación y Composición de Residuos Sólidos Urbanos”, actualizado ese mismo año (Véase Gráfico N° 3).

GRÁFICO N° 3
“COMPOSICIÓN DE LOS RESIDUOS GENERADOS EN HOGARES EN EL
AÑO 2014”



Fuente: Plan Ambiental Rosario (2014). Valores expresados en porcentajes provenientes del Estudio de Generación y Composición de Residuos Sólidos Urbanos del año 2014. Consultado el 27/02/2018.

Si bien los datos corresponden al año 2014, es posible deducir, en términos cuantitativos, que un habitante de Rosario genera alrededor de 300 gramos de residuos orgánicos por día (100 gramos más que en el 2004)¹⁰². Más allá de los datos numéricos, lo primordial es comprender la importancia que reviste la fracción de orgánicos en la planificación de proyectos municipales orientados a la política pública de residuos, como así también resaltar que la generación y disposición final ha aumentado en la última década, en contraposición de las metas planteadas en la Ordenanza Basura Cero.

El gráfico refleja la conveniencia de tratar esta corriente por su impacto en la disminución de residuos enviados a disposición final, teniendo en cuenta que se trata de una

¹⁰² Plan Ambiental Rosario, 2014, Pág. 55.

de las corrientes más complejas por los procesos de descomposición que desencadena. Así, la ex Subsecretaria de Ambiente, destacó en la entrevista que la fracción orgánica es la de mayor interés, dado que posee una notable incidencia en la cantidad y en la calidad de residuos generados por la población. Los impactos ambientales en la disposición final, están determinados principalmente por los gases que genera dicha fracción a causa de la descomposición, como así también por los líquidos que desprende, los cuales luego movilizan metales y arrastran a la descomposición a otras sustancias. Al mismo tiempo, la comparó con la fracción de secos, siendo esta última más liviana. Por eso, desde la Subsecretaría se reconoce la fracción orgánica como aquella en la que es fundamental invertir en infraestructura y tratamiento, con el propósito de reducir la cantidad de residuos que llegan al relleno sanitario.

Frente a este panorama, la Planta de Compostaje de Bella Vista, a la que se hizo alusión en el Capítulo III, significa una gran apuesta de la Municipalidad de Rosario en materia tecnológica respecto al tratamiento y valorización de dicha fracción. Esta estructura, se alinea en parte con los objetivos de la Ordenanza Basura Cero, ya que a través del compostaje se intenta disminuir la cantidad de residuos enviados a disposición final. Es decir, tener una planta con estas características a nivel local, no sólo implica la reducción de los residuos orgánicos enviados a Ricardone, sino también recuperar un porcentaje de materiales, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos establecidos por la normativa bajo análisis. La Intendente Mónica Fein lo expresó de la siguiente manera: *“Nuestro objetivo es cumplir la ordenanza Basura Cero e ir bajando la cantidad de residuos que van al relleno sanitario”*.¹⁰³

A modo descriptivo, este centro de compostaje mecanizado a gran escala, comenzó a funcionar en octubre de 2013 y se encuentra ubicado en Bella Vista¹⁰⁴. La planta, única en el país, es concebida como un eslabón estratégico dentro de la gestión integral de residuos sólidos urbanos, orientado a la etapa de valorización. Está diseñada para procesar 200 toneladas por día (6000 Ton/año), lo que representa un 25% del total de los residuos sólidos domiciliarios generados por la población de Rosario. Demandó una inversión de

¹⁰³ Página Web Rosario Noticias. Disponible en: <http://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/2994/title/La-Planta-de-Tratamiento-y-Compostaje-de-Residuos-ya-procesa-40-toneladas-diarias>. Consultado el 12/03/2018.

¹⁰⁴ El mapa se encuentra disponible en Google Maps: <https://goo.gl/maps/jr2FXyc2BHs>. Consultado el 12/03/2018.

\$20.000.000, de los cuales el 68% corresponde al préstamo internacional (no reembolsable)¹⁰⁵, y el 32% restante fue aportado por la Municipalidad de Rosario.¹⁰⁶

En el predio de Bella Vista, también funciona el relleno de materiales inertes y de baja biodegradabilidad (ligados a las actividades de construcción y obra pública), y la Estación de Transferencia de residuos domiciliarios, logrando así la integración de prácticas de separación, valorización/tratamiento y transferencia de residuos en una única unidad operativa.

La Planta de Compostaje se encuentra diseñada para procesar residuos mezclados. Así, la corriente de residuos que la alimenta proviene de la recolección domiciliar sin separación en origen. De esta manera, el compostaje de materiales orgánicos separados en planta genera un producto de baja calidad, que contiene en general altas cantidades de contaminantes (como metales pesados) y, por ende, tiene posibilidades más limitadas de uso, recomendándose habitualmente que el compost obtenido no sea utilizado en agricultura u horticultura como abono natural. En efecto, el tipo de compuesto derivado de este proceso que inicia sin previa separación domiciliar es de menor calidad, destinándose como cobertura del relleno sanitario, en el vivero de la Dirección General de Parques y Paseo, o en diferentes parques y plazas de la ciudad.

Esta infraestructura, si bien en cierta medida favorece el alcance de las metas de la Ordenanza N° 8.335, tal como está planificada no representa una verdadera solución, ya que es concebida para procesar residuos mezclados. Este hecho, trae aparejado como consecuencia el no involucrar a la población en la separación en origen. En otras palabras, el gobierno municipal busca resolver con grandes inversiones la falta de educación, información y compromiso ciudadano. Si bien disponer de tecnología es imprescindible, no se debe dejar de lado la importancia que representa la separación en origen en el tratamiento de residuos, ya que es primordial que los materiales estén en condiciones para su adecuada recuperación.

Mediante la información recabada en las entrevistas semi-estructuradas, en líneas generales, es posible asentar que los diferentes actores, tanto gubernamentales como no

¹⁰⁵ La Municipalidad de Rosario recibió por medio de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de la Nación recursos provenientes de un crédito del Banco Mundial (Informe: Acciones desarrolladas durante el año 2012 y 2013 en el marco de la Ordenanza N° 8.335 – Basura Cero. Pág.20).

¹⁰⁶ Plan Ambiental Rosario, 2014, Pág. 94.

gubernamentales, que incidieron en el proceso de formulación e implementación de la ordenanza, coincidieron en que la Planta de Compostaje de Bella Vista significa un avance en gestión de residuos sólidos urbanos en la ciudad. No obstante, especialmente los miembros de las ONGs, suscitaron críticas sobre la forma de operar a partir de residuos no separados.

Ya en el año 2010, cuando inició la Comisión de Seguimiento, un conjunto de organizaciones presentaron documentación técnica sobre dicha planta. En el 2012, o sea un año antes de su inauguración, desde la Comisión, ciertos actores sociales firmaron un comunicado donde dejaron constancia de su opinión sobre el proyecto¹⁰⁷. Las organizaciones argumentaron que no sería el camino para cumplir con la Ordenanza Basura Cero. Específicamente, sostuvieron que el aprovechamiento de residuos sería ineficaz y problemático sin separación en origen, ya que de esta manera se obtendría un compost con altos niveles de contaminación, perjudicando las condiciones sanitarias de los trabajadores por la manipulación de basura mezclada. El discurso fue: *“Hoy en día es imposible abastecer esta planta con materiales separados en origen, ya que apenas se recolectan entre 3 y 4 toneladas diarias de residuos separados. Pero esperamos que la Municipalidad se decida a promover en serio la separación y que en un futuro la planta pueda trabajar con materiales previamente separados”* (Taller Ecologista, 2012:1). Es preciso destacar que, desde la creación de la Comisión de Seguimiento, las organizaciones demandan un cambio estructural en el modelo de gestión municipal que considera la separación en origen de manera marginal.

Por su parte, el concejal Miatello, indicó que el proceso de reciclado, separación y compostaje ha ido creciendo, pero su nivel de crecimiento no compensa el material que se dispone en el relleno sanitario de Ricardone, dado que la cantidad de materiales reciclables recuperados suele estar por debajo del 10% de la totalidad de los materiales tratados. Es decir que, a su criterio, aún no se observan los impactos en la cantidad de residuos enterrados. Más allá de lo señalado, no ha dejado de reconocer el valor que dicha planta posee para la ciudad de Rosario, considerándola como una acción concreta desarrollada por el Poder Ejecutivo a fin de contribuir a la minimización de residuos.

¹⁰⁷ Las organizaciones no gubernamentales ambientalistas que firmaron el comunicado fueron: Asociación Amigos del Parque Urquiza, Foro Ambiental Ciudadano, Greenpeace Argentina, Ojo Ciudadano, Somos Agua, Taller de Comunicación Ambiental y Taller Ecologista

Desde el Poder Ejecutivo, la actual Directora General de Innovación y Calidad, reconoció que cuando la planta fue inaugurada se enfrentaron a un fuerte cuestionamiento por parte de las organizaciones basado en los aspectos ya mencionados sobre el compostaje de residuos mezclados. En respuesta a las críticas la Directora argumentó: *“En una ciudad de un millón de habitantes, no vamos a tener una separación de orgánicos del 100%, y nosotros necesitamos tratar hoy. No podemos esperar 30 años para que nuestra sociedad evolucione”* (Entrevista a la ex Subsecretaria de Ambiente y actual Directora General de Innovación y Calidad Ambiental, noviembre de 2017). Entonces, la consiga para la Subsecretaría de Ambiente fue avanzar en el cumplimiento de las metas trazadas por la Ordenanza Basura Cero, partiendo de la situación actual respecto a la separación en origen. Así, surge el proyecto de la Planta de Compostaje con el objetivo de disminuir la cantidad residuos orgánicos enviados al relleno sanitario. Asimismo, consideró que si bien el compost obtenido no es de la mejor calidad, es el posible en el presente e igualmente posee un impacto ambiental concreto. No se logra un compost de calidad agronómica, pero sí se consigue tierra estabilizada que puede ser utilizada para coberturas en el relleno de inertes. Y agregó: *“Aunque compostáramos orgánicos separados en origen, tampoco lo podríamos usar en las quintas porque el SENASA¹⁰⁸ no autoriza el compostaje de origen domiciliario, no le da calidad agronómica”* (Entrevista a la ex Subsecretaria de Ambiente y actual Directora General de Innovación y Calidad Ambiental, noviembre de 2017). La Directora, esgrimió que plantear una política utópica, desajustada de la realidad, imposibilita el cumplimiento, y es necio creer posible que la totalidad de los habitantes cambien sus hábitos. Más bien, se trata de ir controlando, pero también acompañando, consensuando, educando, combinando sanciones con algunas facilidades.

El Director General de Gestión de Residuos, transmitió de manera simple la evaluación que llevaron a cabo para concretar el objetivo de tratar los residuos orgánicos generados por la ciudad en su totalidad, estableciendo como horizonte temporal el año 2020. Para ello, se planificó tratar parte de la fracción orgánica en destino mediante la Planta de Compostaje¹⁰⁹. Al igual que los demás actores, el Director informó que los

¹⁰⁸ Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria. Para más información consultar:

<http://www.senasa.gob.ar/>

¹⁰⁹ El entrevistado explicó que existen dos formas de tratar los residuos sólidos urbanos, una es en origen y la otra es en destino. La primera refiere a la separación que se inicia en los hogares, la segunda alude a un

residuos llegan a la planta mezclados, sucios, contaminados y, en consecuencia, la calidad del producto final es significativamente menor. No obstante, admitió que si bien resulta una solución que le quita compromiso a la ciudadanía respecto a la separación en origen, bajo las condiciones actuales, no es viable pensar en una estrategia donde toda la ciudad separe, ya que lleva mucho tiempo. En pocas palabras: *“Que toda la ciudad separe es difícil, sería lo ideal pero tampoco es realizable”* (Entrevista al Director General de Gestión de Residuos de la Subsecretaría de Ambiente de la Municipalidad de Rosario, noviembre de 2017).

En efecto, a partir de los planteos propugnados por el Poder Ejecutivo, es posible notar que la Planta de Compostaje surge por la necesidad de dar respuesta a la gestión de residuos orgánicos sobre su disposición final. Esta respuesta advirtió la escasa separación en origen en la ciudad. En este sentido, se vislumbra la voluntad gubernamental de evitar una política pública desajustada de la realidad. No obstante, queda sin resolver la cuestión de separación en origen si se pretende una gestión integral de residuos sólidos urbanos.

En conclusión, y en la misma dirección que la política de contenerización, la Municipalidad ofrece herramientas y tecnologías para gestionar los residuos domiciliarios. Sin embargo, no implementa en igual medida políticas de educación y concientización, que permitan un mayor involucramiento de la ciudadanía en los procesos de compostaje, reciclaje o recuperación de materiales. Aunque, cabe considerar que cambiar hábitos e incluso pautas culturales conlleva un período más extenso que el instalar contenedores o montar una planta de tratamiento. A pesar de ello, lo cierto es que las iniciativas orientadas a informar a la población llevadas a cabo por la Subsecretaría de Ambiente no son constantes y no han causado efecto alguno sobre la disposición final.

El tratamiento de residuos sólidos urbanos si pretende ser integral, requiere del esfuerzo de la ciudadanía en general, incluyendo a las ONGs y, por supuesto, del compromiso del Estado, ya que ofrecer medios materiales no alcanza para lograr las metas de minimización. Es necesario que dicho proceso sea iniciado en los hogares, por tal motivo la población debe recibir continuamente información sobre cómo separar,

proceso mecánico de separación de materiales, como es el caso de la Planta de Compostaje de Bella Vista. (Entrevista al Director General de Gestión de Residuos de la Subsecretaría de Ambiente de la Municipalidad de Rosario, noviembre de 2017).

compostar, reciclar, etc., implicando a todas las generaciones. De lo contrario, Basura Cero se convertirá en una utopía y Rosario seguirá acumulando residuos en Ricardone.

Recolección y disposición final de residuos domiciliarios: la importancia de SUMAR

La Municipalidad de Rosario, mediante el Programa SEPARE, ha establecido un sistema de recolección “diferenciada”¹¹⁰ según las diversas modalidades ya mencionadas (puerta a puerta, islas de separación y centros de recepción). La recolección de residuos sólidos urbanos en la ciudad se lleva a cabo a través de dos empresas privadas, LimpAR y LIME, y el Ente Autárquico SUMAR (Servicio Urbano de Mantenimiento Ambiental Rosario). La primera de las empresas es la responsable de la higiene urbana en zona norte, mientras que la segunda se encarga de zona sur. El Ente Autárquico SUMAR, se ocupa de la limpieza de la vía pública de la zona central y del Programa SEPARE, el cual se posiciona bajo la órbita de sus competencias operativas. Es decir, la ciudad se divide en tres zonas a los fines del servicio de recolección de residuos domiciliarios, delimitadas por la Avenida Pellegrini.

A comienzos del año 2008, debería haber entrado en vigencia un nuevo contrato de concesión de los servicios de Higiene Urbana y Gestión de Residuos. Sin embargo, en ese mismo año se lanzó el proceso de licitación. El plazo para la presentación de ofertas se venció dos veces y, en junio de 2009, se declaró desierto el llamado a licitación. Frente a esto, la Municipalidad de Rosario creó un nuevo organismo público: SUMAR (Geary, 2014:218 y 219).

Resulta interesante mencionar que durante el año 2010 se desencadenó una discusión entre las organizaciones ambientalistas que formaban parte de la Consejo Asesor de la Comisión de Ecología del Concejo Municipal y el Poder Ejecutivo por el nuevo pliego de Higiene Urbana y Gestión de Residuos. Las ONGs señalaron que el mismo no incorporaba de manera significativa la recolección diferenciada. Esto resultaba muy grave puesto que el contrato firmado tiene una duración de entre 7 u 8 años. El pliego fue aprobado sin modificaciones sustanciales, a pesar de las críticas señaladas por las organizaciones. En el año 2017 se renovó la concesión, y las metas de la Ordenanza Basura

¹¹⁰ El signo ortográfico utilizado indica que este término debe ser entendido de un modo especial, puesto que una verdadera recolección diferenciada implica una separación de materiales por categorías, por el contrario, en la ciudad de Rosario se recolectan residuos mezclados tanto en los contenedores naranjas como verdes.

Cero que estipulan que en el 2020 no se entierren materiales reciclables o aprovechables, siguen sin cumplirse.

En la discusión, el Ejecutivo Municipal se comprometió a implementar un programas de recolección diferenciada de residuos orgánicos en al menos un 10% de la población, a través de la iniciativa Barrios Verdes. No obstante, se estima que para cumplir con la ordenanza será necesario realizar recolección diferenciada de orgánicos en al menos un 50% de la población. Para ello, se debería realizar una campaña sostenida de promoción de compostaje domiciliario y desarrollar otras estrategias de compostaje a pequeña escala, por ejemplo en relación con las huertas urbanas.

Por otra parte, el Ente Autárquico SUMAR fue creado en el año 2009 a través de la Ordenanza Municipal N° 8.442, designándose un organismo descentralizado administrativa y financieramente, dotado de plena capacidad para actuar en los ámbitos del derecho público y del derecho privado. Tiene por objeto la gestión integral de residuos y el mantenimiento integral del espacio público, se encarga de la recolección de la zona de mayor densidad poblacional. Asimismo, gestiona el relleno de Bella Vista, operando el tratamiento de residuos inertes, la estación de transferencia y tareas generales en el predio. Es decir que, si bien se aboca a tareas de higiene y recolección de residuos, también realiza la transferencia y acciones vinculadas a la gestión en general. Surge como producto de la instalación de contenedores metálicos en la vía pública, dado que las empresas concesionarias no poseían la capacidad para adquirir camiones con las características requeridas a fin de manipularlos.

La creación de SUMAR es considerada un hito importante para la Municipalidad de Rosario. En palabras de la ex Subsecretaria de Ambiente: *“tener un ente público con capacidad para gestionar residuos, es tener una decisión política fuerte respecto al tema. Porque no sólo tenés el poder de accionar y tomar decisiones respecto a una gran parte del servicio, sino que también tenés una empresa modelo, que levanta la vara en la calidad de servicio, que te sirve de testigo para conocer los costos, la realidad de las empresas prestadoras. Entonces, como Estado te fortalece en términos de conocimiento de la prestación del servicio, como controlador también de sus licitaciones. SUMAR es un hito que vino a suceder después de la ordenanza, no es una consecuencia pero está vinculado”*

(Entrevista a la ex Subsecretaria de Ambiente y actual Directora General de Innovación y Calidad Ambiental, noviembre de 2017).

El surgimiento de dicho Ente, se suma a las acciones desarrolladas por el Poder Ejecutivo en relación la política de residuos sólidos urbanos. De esta manera, el Estado Municipal observó la necesidad de dar un salto en la prestación del servicio de higiene urbana. Entonces, el objetivo fue instaurar un órgano destinado a ocuparse de la limpieza de la ciudad.¹¹¹

Así, se concluye que la decisión gubernamental de instituir un ente autárquico con estas características se basó en la denominada “visión higienista” que fue desarrollada al principio de este capítulo, ya que nace con el propósito de encargarse de la recolección de los contenedores metálicos distribuidos en la vía pública e instituciones de la ciudad. Es decir, se apunta a resolver el problema de higiene urbana puesto que la flota de camiones de alta tecnología sigue recibiendo residuos mezclados. Como se mencionó, hasta la actualidad, la recuperación de residuos ha quedado relegada por la preferencia del Poder Ejecutivo de tener una ciudad limpia.

BASURA CERO: ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

Los proyectos mencionados hasta aquí, se constituyen como rasgos esenciales de la política de residuos sólidos urbanos implementada por la Municipalidad de Rosario. Luego de la aprobación de la Ordenanza N° 8.335 en noviembre de 2008, se esperaba que la autoridad de aplicación instrumente ciertas medidas para reducir progresivamente la basura enterrada en el relleno sanitario de Ricardone, de modo que se alcancen las metas establecidas en el texto legislativo. Sin embargo, los resultados no fueron los deseados.

En valores numéricos, la normativa estableció que para el año 2010 se debía reducir un 15% respecto de lo registrado en el 2006. Por el contrario, en 2006 se dispusieron en el relleno sanitario 247.722 toneladas de residuos, mientras que en el 2010 esta cantidad ascendió a 260.132 toneladas, es decir aumentó un 5% (Geary, 2014:211).

El enterramiento se incrementó en la última década, a tal punto que en 2011 la Municipalidad batió su propio récord enviando más residuos al relleno que cualquiera de

¹¹¹ Página Web del Ente Autárquico SUMAR. Disponible en: www.sumar.gov.ar. Consultado el 12/03/2018.

los años anteriores. Entre 2008 y 2011 la cantidad destinada al relleno ascendió un 24%, pasando de 230.000 toneladas anuales a 285.000. La disposición en el relleno de estas miles de toneladas de residuos genera un costo para la ciudad de más de \$100.000 por día.

Como puede observarse, desde la sanción de la ordenanza, se acrecentó la cantidad de residuos enviados a disposición final. Entre sus causas se encuentra el incremento del consumo, producto del crecimiento poblacional y/o desarrollo económico de la ciudad en la última década. No obstante, este hecho no ha sido contrarrestado con políticas públicas tendientes a una minimización de los residuos sólidos urbanos tal como lo establece la Ordenanza Basura Cero.

Además de los datos estadísticos, es preciso señalar que los programas de separación siguen recolectando cantidades ínfimas de materiales reciclables. No es la población en su conjunto, sino que son los recuperadores informales quienes contribuyen en gran medida a disminuir los residuos destinados a disposición final. Hace 24 años que la Municipalidad cuenta con el Programa Separe y, a pesar del tiempo transcurrido, las experiencias de separación de residuos no han sido jerarquizadas por el Poder Ejecutivo, evidenciando una débil decisión gubernamental en este sentido. Más aún, cabe aclarar que ninguna gestión puede responsabilizar a la administración anterior dado que todas pertenecen al mismo partido político.

Asimismo, si bien se trata de una ordenanza no reglamentada, los preceptos del enfoque Basura Cero siguen vigentes en documentos e información brindados por el Estado. En concreto, el Plan Ambiental Rosario (2014) afirma: *“tanto las políticas implementadas por la Municipalidad de Rosario vinculadas a la gestión integral de residuos, como los principios en los que se enmarcan estas políticas e intervenciones, están basadas en el concepto de Basura Cero”* (Plan Ambiental Rosario, 2014:61). Cabe destacar que son varios los objetivos del Plan que se alinean con la Ordenanza N° 8.335. A pesar de ello, como se denotó, la prioridad del municipio es la higiene urbana, en consecuencia la separación de residuos, el reciclaje y la minimización han sido relegadas. Cumplir con el marco legal, implica la intención de recuperar una gran cantidad de materiales y aumentar el compromiso ciudadano. Hasta el momento, las iniciativas sobre educación en la materia no han sido efectivas debido, fundamentalmente, a que no se ejecutaron de manera sostenida.

Por supuesto que el resultado del balance depende del posicionamiento que cada actor posea en la estructura estatal. En líneas generales, entre los argumentos es posible reconocer el escaso nivel de cumplimiento que han alcanzado las metas a 10 años de la sanción de la ordenanza.

Así, la ex Subsecretaria de Ambiente, enfatizó que la Municipalidad de Rosario desde siempre se ha destacado por tener a la gestión de residuos, orientada a un sistema de sustentabilidad, como tema prioritario. En este sentido, la ordenanza surge en un camino ya iniciado, con la intención de fortalecerlo y regularlo a través del establecimiento de metas con el propósito de acelerar algunos procesos.

La entrevistada, expresó que desde el Poder Ejecutivo se está transitando un gran desafío relacionado con la separación en origen de residuos orgánicos, aunque en proyecciones más profundas, dicho desafío implica un cambio en las pautas culturales. La propuesta concreta fue lanzar el programa Barrios Verdes con el objetivo de consolidar un plan de trabajo.

Por otro lado destacó que, además del presupuesto, el principal obstáculo al que se enfrentan desde la Subsecretaría de Ambiente es el imperante modelo de producción y consumo que pone énfasis en usar y tirar, sin hacer visibles los impactos ambientales de la vida cotidiana. A su criterio, la gestión municipal tiene un posicionamiento político que refuerza el desarrollo local, el emprendedurismo, el trabajo digno, la inclusión social, el hábitat saludable. Es decir, la problemática ambiental no es una “moda”, un *slogan* ni un discurso políticamente correcto. Aseguró que, la Secretaría de Ambiente y Espacio Público de la Municipalidad de Rosario, representa una agencia gubernamental que ideológicamente lleva a cabo un modelo de desarrollo sustentable a nivel local, considerando la dimensión económica, social, ambiental y territorial. Entonces, según la perspectiva de Daniela Mastrángelo, las políticas ambientales municipales se circunscriben en un modelo político que busca el desarrollo sustentable de la ciudad.

El Director General de Gestión de Residuos, profundizó sobre la iniciativa de Barrios Verdes, que en la actualidad se erige como una importante estrategia para cumplir el objetivo de que el 38% de la población separe en origen para el año 2020, puesto que es la primera experiencia en la ciudad de recolección diferenciada en tres fracciones. El entrevistado, anunció que desde la Subsecretaría de Ambiente se está trabajando para

alcanzar un alto porcentaje de separación en origen (se estipula entre un 60 y 70 por ciento) en 15 o quizás 20 años. Los ejes propuestos, se orientan a recuperar la totalidad de residuos (ya sean secos o húmedos) y se encuentran delimitados en el programa Barrios Verdes. Se espera que para el 2020, aumente considerablemente el grado de adhesión de la población. Vale recordar que la Ordenanza N° 8.335, en el tercer artículo prohíbe la disposición final en relleno sanitario de materiales reciclables y aprovechables, incluyendo los residuos orgánicos. Según su opinión: *“la normativa de Basura Cero sirvió como una inspiración para buscar un objetivo a largo plazo”* (Entrevista realizada al Director General de Gestión de Residuos de la Subsecretaría de Ambiente de la Municipalidad de Rosario, noviembre de 2017).

Desde el Poder Legislativo, el ex concejal Carlos Comi declaró que la ordenanza es contra-cultural, es decir, se contrapone a la cultura del consumismo en su esencia más fuerte. En la actualidad, la cultura del consumismo prima el exceso de *packaging* y presentación, lo cual atenta con el objetivo de minimizar la generación de residuos. Para que la normativa sea exitosa, es necesario que se desarrollen pautas culturales que conspiran contra las pautas de producción y consumo imperantes. Por eso, enterrar lo menos posible (o cero) se convierte en una utopía tomada por muchas ciudades a escala planetaria.

Según su perspectiva, las islas de separación representan un avance para la gestión de residuos aunque falta un elemento central: la recolección diferenciada. O sea, la Ordenanza Basura Cero va a prosperar cuando los residuos sean recolectados de manera diferenciada. No obstante, el principal problema es que la recolección implica grandes costos para el municipio imposibles de asumir en el presente. Otros avances fueron: políticas de separación, capacitación de recolectores informales y la instalación de la Planta de Compostaje con una inversión millonaria y única en el país. Sin embargo, el Poder Ejecutivo no se ha guiado por los plazos y los porcentajes que establece el marco legal vigente.

Las últimas palabras de Comi, expresaron que durante un tiempo prolongado ha recibido mensajes de otras localidades que tomaron la ordenanza como ejemplo a seguir. De manera textual: *“La ordenanza yo la comparto plenamente, volvería a proponerla, volvería a votarla. Entiendo que después, en el ejercicio del gobierno, siempre las cosas*

pueden hacerse mejor”. Aunque también reconoció que en la última década no ha habido una concientización ciudadana sobre consumo sustentable y la mayoría de las personas, por mencionar un caso, no optan por beber en envases de vidrio o no retornables. Finalizó diciendo: *“La basura, como tal, es un problema sin solución para la humanidad”* (Entrevista al ex Concejal Carlos Comi, septiembre de 2017).

Los resultados según el concejal Osvaldo Miatello no son positivos. De acuerdo a su opinión, el debate que surgió en el año 2008 en torno a la minimización de residuos enterrados sigue siendo el mismo, *“porque la verdad es que hasta ahora la ordenanza ha fracasado”* (Entrevista al Presidente de la Comisión de Ecología, Osvaldo Miatello, septiembre 2017). Su afirmación se sustenta en datos numéricos sobre las toneladas de residuos generadas por Rosario que son trasladadas al relleno sanitario de Ricardone. Así, el edil estimó que en la actualidad se dispone alrededor de 800 toneladas diarias, cifras muy cercanas a las registradas cuando la ordenanza fue aprobada.

A su juicio, la política de SEPARE no funcionó bien, ya que no contribuyó a disminuir la generación de residuos, al igual que la política de contenedores. Al mismo tiempo, señaló que es escaso el trabajo de difusión y educación en la temática. En esta línea, Miatello confesó haber planteado la necesidad de realizar una campaña permanente de difusión, tal como ocurre en la Ciudad de Buenos Aires, donde hay campañas permanentes indicando los horarios de recolección e informando la metodología de separación de residuos domiciliaria. Profundizó indicando que, cuando se trata de un proceso de difusión y educación, se requiere tiempo y constancia con el propósito de lograr que las personas se compenetren con la temática ambiental y la asuman como propia. En efecto, consideró que estas prácticas no pueden ser impartidas a la sociedad de manera coercitiva, al contrario, es fundamental que exista un convencimiento y un compromiso por parte de la ciudadanía, a su vez el Estado es el principal actor que debe cumplir su parte, ofreciendo no sólo educación sino también herramientas.

Además, destacó el importante trabajo que llevan a cabo las organizaciones ambientalistas en la ciudad de Rosario, fundamentalmente Taller Ecologista. Desde su mirada, dicha ONG hace varios años que moviliza sus escasos recursos con el objetivo de instalar diferentes problemáticas en la agenda gubernamental, de cuestionar las medidas implementadas por el Poder Ejecutivo, como por ejemplo la política de contenerización que

por momentos se ha tornado incuestionable. A través del compromiso y trabajo de sus miembros, ha demostrado que en el barrio Loma de Alberdi de zona norte funciona bien el sistema puerta a puerta, el cual es más ecológico y sustentable en comparación con el sistema por contenedores.

El análisis realizado por el representante del área de residuos de Taller Ecologista, sostiene que la normativa establece directrices generales, por lo tanto, resulta ambiguo afirmar o negar su cumplimiento. La ordenanza dictamina que la disposición de los residuos debe ser diferenciada, la realidad es que se cumple en parte ya que la mayor proporción de los residuos se recolectan mezclados, aunque existen programadas de separación en origen donde los residuos se recolectan por separado (en especial los centros de recepción y Lomas de Alberdi). Desde este punto de vista, es posible asegurar que la ordenanza tiene en general un bajo cumplimiento. En cambio, si se analiza en términos de evolución pueden destacarse ciertas acciones efectivas como: la Planta de Compostaje, la decisión de no seguir avanzando con la política de contenerización o la reciente iniciativa de Barrios Verdes. Hay puntos más claros en donde se evidencia incumplimiento, por ejemplo, si la Comisión de Seguimiento se reúne poco, evidentemente existe un problema. En cuanto a su dimensión cuantitativa, las metas traducidas en porcentajes no se han logrado y, peor aún, en la actualidad se entierran más residuos que en el año 2008.

Un miembro del Consejo Asesor y de la Comisión de Seguimiento, definió la política de residuos sólidos urbanos llevada a cabo por la Municipalidad de Rosario como “circo”, debido a que no se ejecutan estrategias que generen impactos reales de educación, capacitación y campañas de difusión, como tampoco se invierte en publicidad¹¹². Para ilustrar utilizó el programa Escuelas Verdes, expuso que dicho programa tiene como objetivo que los alumnos aprendan a separar, minimizar, reciclar, hacer compostaje, etc., y como corolario visitan la Planta de Compostaje de Bella Vista. Esto genera, a su criterio, una enorme contradicción, puesto que cuando llegan a la planta los alumnos se encuentran con que la separación se realiza de manera mecánica. Entonces, en la “era de la inmediatez”

¹¹² Según la visión del entrevistado es fundamental sostener a lo largo del tiempo campañas de publicidad. Mencionó como caso emblemático el de la localidad de San Francisco (Estados Unidos), ya que se posiciona como uno de los lugares más exitosos, a nivel internacional, donde se aplica Basura Cero, registrando elevados porcentajes de recuperación de materiales (casi 80%). Se destaca por la constancia en las campañas publicitarias, las cuales están dirigidas a todas las generaciones (Entrevista a miembro del Consejo Asesor de la Comisión de Ecología del Concejo Municipal y miembro de la Comisión de Seguimiento de la Ordenanza Basura Cero, septiembre de 2017).

donde separar implica un esfuerzo, el ver que una máquina lo hace (si bien la calidad del material recuperado es mucho menor) no contribuye a la toma de conciencia ciudadana: *“No separes, les estás diciendo. Meté la bolsa, total la máquina lo hace. Ese es el mensaje que termina recibiendo la criatura”* (Entrevista a miembro del Consejo Asesor de la Comisión de Ecología del Concejo Municipal y miembro de la Comisión de Seguimiento de la Ordenanza Basura Cero, septiembre de 2017).

Siguiendo con el argumento del entrevistado, es correcto diferenciar entre educación y herramientas. De esta manera, para que una política sea efectiva es necesario que se articulen ambos aspectos, ya que una educación sin herramientas genera un retroceso. En dirección al ejemplo citado anteriormente, una persona que separa sus residuos adecuadamente podría sentir frustración al saber que luego son mezclados y contaminados por otras corrientes. Y, remató diciendo: *“Se puede hacer Escuelas Verdes y un montón de programas que quedan muy lindos en el folletito pero no tienen resultados reales, resultados tangibles”* (Entrevista a miembro del Consejo Asesor de la Comisión de Ecología del Concejo Municipal y miembro de la Comisión de Seguimiento de la Ordenanza Basura Cero, septiembre de 2017). Por eso, para el entrevistado la ordenanza se transforma en un instrumento que no se puede aplicar, no por el texto legislativo sino por falta de políticas públicas, es decir, cómo llevar una política pública adelante, o mejor dicho, cómo tener voluntad política para llevarla adelante. Basura Cero, requiere estrictamente una inversión muy importante, una línea de trabajo a largo plazo, o sea, una inversión en todo sentido, planteando desde el tema de educación y publicidad, pasando por infraestructura, hasta contención social.

Por otro lado, entre los diversos aspectos que aborda la ordenanza, en el año 2017 ganó relevancia aquellos relacionados con la dimensión social. La discusión actual se basa en articular estrategias con los recuperadores informales y dismantelar el sistema de reciclaje vigente el cual los excluye. En concreto, ciertas organizaciones civiles han identificado que existe una ausencia de políticas públicas locales de inclusión o, de manera más precisa, que dichas políticas promueven una inclusión restringida¹¹³. El debate fue

¹¹³ El término “inclusión restringida” refiere a que desde la sanción de la Ordenanza Basura Cero (2008), se calcula que aproximadamente 2000 recuperadores urbanos fueron incorporados al sistema formal de reciclado, lo cual representa una cifra baja. Desde las organizaciones civiles se sostiene que el número debe ser elevado a 5000 (Ponencia presentada en el Ciclo de Ecología el 28/08/2017).

sostenido por Taller Ecologista, junto al Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores, y Grupo Obispo Angelelli (GOA). El resultado fue la redacción del Proyecto de Ordenanza denominado “Servicio Público y Recuperación de Residuos Reciclables”, presentado por estas 4 organizaciones en el Concejo Municipal el 19 de junio de 2017. A grandes rasgos, el proyecto integra diversas aristas: la ambiental, ya que retoma y profundiza los postulados de la Ordenanza Basura Cero; la social, dado que plantea la incorporación de los recuperadores urbanos en el sistema formal de reciclado; y la planificación estratégica a largo plazo. Como puede observarse, de las organizaciones no gubernamentales que participaron en el proceso de formulación de la Ordenanza N° 8.335, sólo Taller Ecologista participó de este nuevo proyecto.

En síntesis, como se indicó en el presente trabajo, la Ordenanza N° 8.335 se trata de una normativa marco que, entre otras cuestiones, determina metas. Por lo tanto, evaluar su cumplimiento ajustándolo estrictamente a los porcentajes establecidos resulta un análisis parcial. Los porcentajes se calculan teniendo como punto de referencia el total de residuos enterrados en el año 2006. Entonces, si sólo se considera el cumplimiento en términos porcentuales, vale decir que la ordenanza fracasó. En cambio, si se considera que la generación de residuos se encuentra condicionada por variables como el consumo y el crecimiento económico, la relación entre lo enterrado en el año base (2006) y en los años subsiguientes se vuelve relativa. Por consiguiente, aunque las metas no fueron alcanzadas es posible observar ciertos avances a partir de su implementación, entre ellos: la Planta de Compostaje de Bella Vista y la creación del Ente Autárquico SUMAR

¿Hacia dónde vamos? Ésta se constituyó en la pregunta final realizada a Daniela Mastrángelo, quien aseguró: “*Vamos hacia una ciudad modelo en la gestión de residuos*”. Y explicó que avanzar en esa dirección significa diseñar estrategias de consumo y de producción, consolidar la producción más limpia a fin de desarrollar a nivel municipal y regional un empresariado responsable, informado y comprometido con el medio ambiente. Para ello, la Subsecretaría de Ambiente formuló un programa de buenas prácticas y propicia espacios de articulación público-privada como CIMPAR.

A su vez, destacó que la Intendente Mónica Fein desde su primer día de gestión colocó la temática ambiental como prioridad, no sólo en la agenda gubernamental sino

también al interior de cada dependencia. Esto fue visibilizado en los embates contra los carriles exclusivos y bicisendas, ya que la funcionaria fue criticada por dichas medidas, las cuales generaron incomodidad en parte de la población. Según la ex Subsecretaria, la actual Intendente se encuentra totalmente convencida de que el camino a seguir requiere de un modelo de desarrollo que incorpore la dimensión ambiental. En este sentido, Daniela Mastrángelo expresó sentirse alegre y tranquila al saber que forma parte de un proyecto político en donde la lógica ambiental es coherente con la planificación de otras áreas. Sus argumentos fueron avalados por los 12 años de trabajo, ocupando diferentes cargos dentro de la Secretaría de Ambiente y Espacio Público. Finalizó mencionando: *“Nosotros tenemos mil cosas por mejorar y eso uno siempre lo reconoce. Tenemos el desafío de ir avanzando”* (Entrevista a la ex Subsecretaria de Ambiente y actual Directora General de Innovación y Calidad Ambiental, noviembre de 2017).

En la presente investigación, se sostiene que el grado de implementación de la Ordenanza Basura Cero ha sido bajo y que en el futuro su cumplimiento dependerá en definitiva tanto de las políticas del gobierno municipal como del compromiso de los ciudadanos. Sin embargo, dicho compromiso también obedece a las acciones que lleve a cabo el Estado a fin de lograr la adhesión y sensibilización de la población. En la gestión de residuos, la ciudadanía se constituye como un elemento clave para garantizar el éxito, por lo tanto, su involucramiento es crucial. Para cumplir con lo establecido en cuanto a prevención, reciclaje y valorización es indispensable sostener ininterrumpidamente estrategias de difusión y educación de mediano y largo plazo, sin cambios sustanciales que alteren la continuidad del mensaje.

A diferencia de la lógica gubernamental, que considera a la política de contenerización como un avance en materia de gestión de residuos, en el presente trabajo, la instalación de contenedores se interpreta como un mero avance hacia la política higienista. Y, las estrategias de comunicación que se desprenden de ello han adquirido rasgos publicitarios antes que educativos, reflejándose en el elevado porcentaje de residuos mezclados que se disponen en las islas de separación.

Si bien no es posible precisar la cantidad total de contenedores distribuidos en la ciudad (entre islas de separación y centros de recepción), vale señalar que los ubicados en las instituciones son notablemente menores en número que los instalados en la vía pública.

Esto demuestra que los sitios donde llevar residuos separados no se constituyen como prioridad, siendo evidente recorrer mayores distancias para entregar materiales reciclables que para disponer residuos mezclados. Por lo tanto, se puede observar que la separación en origen tiene un lugar secundario en la gestión municipal.

En efecto, el sistema de disposición inicial mediante contenedores que tuvo un gran despliegue a partir del año 2009, se orientó a mejorar la higiene urbana y no motivó satisfactoriamente la separación en origen de residuos. Se considera que es difícil compatibilizar grandes contenedores con una correcta separación en origen sin educación ciudadana.

La Planta de Compostaje sigue la misma lógica, debido a que está diseñada para procesar residuos mezclados. Si bien se reconoce la importancia de contar con una infraestructura como ésta y la decisión estatal de llevar a cabo un proyecto ajustado a la realidad, cabe señalar que desde su puesta en marcha (2013) las estrategias implementadas a fin de modificar dicha realidad, entendida en términos de separación en origen y valorización de los residuos, no han logrado resultados visibles. Claro está que la incorporación de tecnologías requiere fundamentalmente de inversión, mientras que el cambio de pautas de conductas ciudadanas, además de dinero, requiere de una fuerte voluntad política de educar y concientizar a la población sostenidamente a través de las generaciones.

El resultado subyacente, es un modelo de gestión centrado en una mayor higiene de la ciudad, mediante el emplazamiento de contenedores, haciéndose un fuerte uso político de ello, ya que ha sido un importante elemento publicitario para el gobierno municipal. En sintonía, se creó un programa de comunicación cuya marca es la limpieza (“Rosario más Limpia”). Y, a pesar de que se han desarrollado ciertas iniciativas que indicaron avances en el cumplimiento de la ordenanza, los resultados son pocos alentadores respecto del alcance de las metas (Moskat, 2014).

En conclusión, si se realiza un análisis estructural del modelo de gestión, se vislumbra que el mismo no se adecua por completo al cumplimiento de la Ordenanza N° 8.335, especialmente si se tiene en cuenta que la separación en origen aparece como un servicio adicional. Se insiste en la importancia de la separación en origen debido a que de allí parte una verdadera gestión integral de residuos sólidos urbanos. Es decir, desde la

aprobación de la normativa, el modelo de gestión no ha experimentados cambios sustanciales a fin de lograr su cumplimiento. Al contrario, siguió haciendo hincapié en la higiene urbana y en la política de contenerización.

Por último, se agrega que el Estado Municipal debería ser más transparente y brindar mayor información pública sobre la gestión de residuos sólidos urbanos. En general, se considera que la información brindada a la ciudadanía usualmente tiene fines más bien publicitarios. Es crucial que este hecho sea revertido cuanto antes, puesto que una ciudadanía poco informada difícilmente pueda involucrarse en la resolución de asuntos públicos, como lo es en particular la problemática de los residuos. Al mismo tiempo, los funcionarios deben garantizar la participación ciudadana no sólo en la fase de formulación de la política pública sino también en el proceso de ejecución, teniendo en cuenta las miradas de la sociedad civil como aportes o recomendaciones y no como meras opiniones.

V: CONCLUSIONES FINALES

Un grupo de organizaciones no gubernamentales ambientalistas, entre las que se destacan Taller Ecologista y Grupo Ecologista Génesis, incorporaron en la agenda política la necesidad de que Rosario posea un marco legal regulatorio sobre la minimización de los residuos destinados al relleno sanitario de Ricardone, vislumbrando la problemática de la ciudad acerca de la gran cantidad de residuos generados y la débil voluntad gubernamental de implementar estrategias para su reducción, a pesar de la existencia del Plan Máxima Reducción de Residuos del municipio. Así fue que en el año 2007, las organizaciones consensuaron la estrategia de presentar a través de la concejalía de Carlos Comi, un Proyecto de Ordenanza que contemple el enfoque internacional de Basura Cero. Y, luego diferentes instancias de negociaciones entre los actores sociales y los agentes de la Subsecretaría de Ambiente, se sancionó la Ordenanza N° 8.335.

El análisis de esta normativa permitió observar al Estado, en su nivel municipal, en *movimiento*. Es decir, permitió distinguir de qué manera se desenvuelven los procesos decisorios en torno a esta cuestión, como así también la forma en que la Administración Pública lleva a cabo su política de residuos sólidos urbanos en la ciudad de Rosario y se relaciona con la sociedad civil a través de diferentes canales institucionales de participación. El Estado Municipal quedó desagregado en el Poder Legislativo, en especial mediante la Comisión de Ecología y su Consejo Asesor, y el Poder Ejecutivo, representado por la Subsecretaría de Ambiente (autoridad de aplicación de la ordenanza).

Los espacios de participación ciudadana ofrecidos por el Poder Legislativo, se han caracterizado por una fuerte presencia de las organizaciones ambientalistas. La Ordenanza Basura Cero es prueba de ello, ya que partió de la articulación entre el Concejal Carlos Comi y las organizaciones mencionadas en este documento. Es posible conjeturar, que las ONGs ambientalistas encuentran en el Concejo Municipal la oportunidad de penetrar en la arena política local, a partir del asesoramiento e intercambio de información con los ediles, como así también la presentación de proyectos a fin de que sean debatidos y devenidos en normativas.

Sin embargo, existen ciertas limitaciones, ya que si bien las ONGs están presentes en el ámbito legislativo, incluso cuantiosas normativas han surgido por su propia iniciativa,

dicha presencia no significa necesariamente ser partícipe de las decisiones tomadas por los concejales, sobre todo si se tiene en cuenta que sus aportes no poseen carácter vinculante. Este carácter no vinculante, en definitiva, significa que el impacto de sus actuaciones y visiones queda supeditado a la decisión de los concejales.

Por su parte, el espacio de participación ciudadana promovido por el Poder Ejecutivo en el marco de la Ordenanza N° 8.335, bajo la Comisión de Seguimiento, ha coartado el accionar de las organizaciones, puesto que sus aportes son considerados como meras opiniones por la autoridad de aplicación. De ello se desprendió el interrogante sobre qué rasgos adquiere la participación ciudadana institucionalizada cuando debe ser convocada por el Ejecutivo Municipal. La respuesta se centró en el carácter residual que revisten las intervenciones de los actores sociales, debido a que la agenda de reuniones depende de la voluntad de la Subsecretaría de Ambiente y, por lo tanto, el diálogo con las organizaciones se abre o cierra según su conveniencia, quedando marginadas de los procesos decisorios. Cabe destacar que la conformación de dicha Comisión, se destaca por erigirse como un espacio de interacción entre agentes gubernamentales y no gubernamentales sin límite temporal, lo cual la diferencia de otras instancias participativas planificadas por un período acotado.

En general, se ha advertido que el Ejecutivo Municipal, limita la participación y la capacidad de incidencia de las organizaciones en los procesos decisorios. Mientras que, el Poder Legislativo, a pesar de las observaciones realizadas, se configura como un espacio de mayor articulación entre agentes gubernamentales y sociales, a partir de la retroalimentación de información sobre las problemáticas ambientales de la ciudad de Rosario.

En el caso de estudio, las organizaciones ambientalistas tuvieron una gran incidencia en la fase de elaboración de la Ordenanza Basura Cero, logrando que el proyecto legislativo sea aprobado por unanimidad y de manera rápida, puesto que fue presentado en marzo de 2007 y aprobado en noviembre de 2008. En contraposición, dicha incidencia se vio notablemente aminorada en la etapa subsiguiente de implementación, donde el Estado ganó autonomía y supremacía, constituyéndose como actor central por su legitimidad irrefutable y sus altos niveles de autoridad para decidir y actuar.

Es decir, las estrategias delineadas por el Ejecutivo Municipal, luego de la aprobación de la ordenanza, no contemplaron las demandas ni el consentimiento de las ONGs. Esto se vio expresado en la política de contenerización, como así también en la construcción de la Planta de Compostaje de Bella Vista, siendo que un año antes de su puesta en funcionamiento algunas organizaciones, entre ellas Taller Ecologista, habían comunicado su disconformidad sobre la manera en que opera (a partir de residuos mezclados). Más allá de estos dos hechos puntuales, el Poder Ejecutivo hace caso omiso a las recomendaciones ofrecidas por las organizaciones ambientalistas en el marco de la Comisión de Seguimiento.

En efecto, se ha corroborado el supuesto de que los actores involucrados en la hechura de una política pública poseen diferentes cuotas de poder y recursos. La asimetría de poder se evidenció tajantemente en la etapa de ejecución, donde las organizaciones perdieron la capacidad de injerencia experimentada en la fase de formulación. Asimismo, se examinó que el principal recurso que poseen y movilizan Taller Ecologista y Grupo Ecologista Génesis es el conocimiento experto sobre la problemática ambiental de la ciudad. Sin embargo, los funcionarios no siempre tienen en cuenta el saber técnico de las organizaciones al momento de diseñar la política de residuos sólidos urbanos, como se reflejó con la política de contenerización.

Uno de los principales factores que instaura a la complejidad como rasgo distintivo del Estado, es la puja de intereses que se establece al interior. Por eso, cada etapa se configura como un punto de encuentro de diferentes actores, en este caso gubernamentales y no gubernamentales, con diversos intereses y perspectivas sobre la realidad. Esto es así, ya que las políticas se desenvuelven en un contexto donde convergen lógicas de acción y racionalidades heterogéneas, en función de la posición que ocupen en la estructura social, de sus posibilidades, orientaciones y valores.

La movilización de las ONGs parte de la discrepancia respecto de la manera en que se ejecutan las medidas orientadas a la gestión de residuos en Rosario, priorizando la limpieza de la ciudad antes que el compromiso ciudadano y prácticas ambientalmente sustentables. Es decir, la lucha de intereses se da cuando Taller Ecologista y Grupo Ecologista Génesis, desean imponer su interpretación de la coyuntura, enfrentándose a los

marcos interpretativos generados por las autoridades gubernamentales, expresados en la “visión higienista” que sigue imperando el modelo de gestión.

En este sentido, la clave es comprender los alcances reales de la participación ciudadana institucionalizada examinada en la presente investigación. Como se determinó, presenta diversas características según esté promovida por el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo. Por supuesto, dichas características se vinculan con las facultades inherentes a cada órgano. Claro está que legislar no es lo mismo que ejecutar, como tampoco incidir en el proceso de formulación garantiza igual grado de incidencia en el proceso de implementación de una política pública. Lo cierto es que la participación ciudadana institucionalizada, se encuentra sometida a la voluntad de los decisores gubernamentales, ocupen bancas en el Concejo Municipal o lideren la Secretaría de Ambiente y Espacio Público. En estos términos, la participación queda revistada de expresiones discursivas, más que de resultados concretos sobre la injerencia de actores sociales en procesos de toma de decisión.

Asimismo, vale recordar que se ha referido específicamente al plano local del Estado, considerando que “lo local”, se identifica con la proximidad respecto a los agentes sociales. Esta cercanía, podría traducirse en espacios más accesibles de participación ciudadana, al menos en la fase de formulación de la política pública. Por el contrario, y como se ha demostrado, el hecho de que exista cierta intermediación y canales de participación, no implica forzosamente una incidencia real de las organizaciones no gubernamentales en la implementación de las medidas.

También se examinó que el Estado Municipal conserva un rol central en la construcción de redes de políticas públicas, puesto que su toma de posición sobre la gestión de residuos sólidos urbanos, repercute sobre la conducta de las organizaciones ambientalistas. Esto se debe a que, alrededor de dicha toma de posición, se entretije buena parte de las interacciones que se establecen con los demás actores intervinientes en el proceso de formulación e implementación. O sea, la posición del Poder Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de Ambiente, suele ser el punto de referencia para las organizaciones no gubernamentales.

Las interconexiones entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y las ONGs ambientalistas, en la práctica se desenvuelven de manera cordial en cuanto a sus formas,

pero carecen de contenido. En otras palabras, las medidas son tomadas exclusivamente por el Poder Ejecutivo, sin incluir a las organizaciones en el proceso decisorio. Este hecho no sólo se ve reflejado en la mínima existencia de proyectos conjuntos, sino también en las reuniones de la Comisión, sobre todo en los dos últimos años, las cuales se basaron en la presentación de iniciativas municipales ya definidas, evitando que la Comisión se convierta en un espacio donde sea posible el involucramiento de otros actores en la planificación de nuevas estrategias.

Como se mencionó, las resoluciones importantes sobre la gestión de residuos sólidos urbanos son tomadas sin consultar a la Comisión, constituyéndose como un espacio de discusión ciudadana sin vinculación con la decisión final. Bajo esta perspectiva, la participación ciudadana institucionalizada no logró desmonopolizar los centros de poder decisorios, los cuales son custodiados por los actores gubernamentales.

Otro interrogante devenido de la investigación, se basó en reflexionar acerca de la función que cumple la Ordenanza Basura Cero como instrumento legal en la regulación de los hábitos de la población respecto aquellos procedimientos que contribuyan a cumplir las metas de minimización de residuos (separación en origen, reciclado, compostaje, etc.). En especial, si se considera que el logro de las metas requiere de un proceso que no sólo implica grandes inversiones por parte del gobierno municipal en tecnologías, herramientas y educación, sino también una adecuación de la sociedad a nuevo hábitos y servicios. En este caso, las pautas culturales poseen alta influencia y son determinantes, debido a que una gestión de residuos, si pretende ser integral, necesita tanto del compromiso del gobierno como de los ciudadanos.

Así, se interpreta que hasta la actualidad la mayoría de los vecinos de la ciudad no gestiona los residuos generados en sus domicilios de manera sustentable. Lo cual, como se señaló, se ve agravado por la conducta del Poder Ejecutivo orientada a ofrecer tecnologías y herramientas, sin implementar en igual medida políticas de educación y concientización, que permitan un mayor involucramiento de la ciudadanía. Cambiar hábitos, e incluso pautas culturales, conlleva más tiempo que instalar contenedores en la vía pública o montar una planta de compostaje. A pesar de ello, las iniciativas dirigidas a informar a la población llevadas a cabo por la Subsecretaría de Ambiente, no son constantes y no han causado

efecto alguno en la disposición final. Es decir, el actual sistema de gestión no contribuye al cumplimiento de la normativa y no hay indicios de reestructuración.

Por último, es importante recuperar la paradoja administrativa que ha emergido en torno a la Ordenanza Basura Cero, reconocida como la “hija no querida” del Poder Ejecutivo, tal como lo expresó Carlos Comi. A su vez, la metáfora del *elefante* en alusión a la gestión estatal, provista por un miembro de Taller Ecologista, invita a pensar acerca de la magnitud y peso que posee el Estado para, al menos, esta organización no gubernamental de gran trayectoria en la ciudad.

Entonces, en primer lugar, haber nacido como una “hija no querida” y en disputa con el Plan de Máxima Reducción de Residuos de la Municipalidad de Rosario, es un aspecto no menor a la hora de comprender su bajo grado de cumplimiento, como así también razonar sobre la política de contenerización, que es concebida como un elemento central en la gestión de residuos sólidos urbanos y que, como se observó, atenta contra el espíritu de la ordenanza. Esta frase también fue evocada por el periodista ambiental que conduce el Ciclo de Ecología, el lunes 27 de noviembre de 2017, cuando se realizó el encuentro llamado “Ordenanza Basura Cero: debates pendientes a 9 años de su aprobación”. Estuvieron presentes los concejales Osvaldo Miatello, Eduardo Toniolli y Norma López, y el representante del área de residuos de Taller Ecologista. Como puede notarse, se ausentaron las autoridades del Poder Ejecutivo que habían sido invitadas. Para cerrar el debate, el periodista y conductor, reconoció el esfuerzo de Taller Ecologista, Grupo Ecologista Génesis, Asociación Civil la Comuna y los Vecinos Autoconvocados por el NO a la Basura en Rosario. Asimismo, expresó que la ordenanza nació como una “hija no querida”, ya que desde el Poder Ejecutivo no querían hacerse cargo, de hecho algunos funcionarios declararon no creer en el enfoque Basura Cero.

En segundo lugar, que la gestión estatal sea percibida como un *elefante difícil de mover*, devela las limitaciones ya mencionadas que presenta en sistema político actual sobre la injerencia de las organizaciones en los procesos de implementación de las políticas públicas. De esta metáfora se deduce el gran peso que posee el Poder Ejecutivo al momento de tomar decisiones y la fragilidad de las ONGs al intentar “mover” o cambiar el sentido de ciertas lógicas gubernamentales. La voluntad del Ejecutivo parece ser impermeable frente a

las acciones de los actores sociales y el “elefante” parece caminar hacia la perpetuación de los rellenos sanitarios, en dirección contraria a los postulados de la Ordenanza Basura Cero.

Así, durante el período de análisis 2008-2017, no se observaron alteraciones en los canales de participación ciudadana, en cuanto a la utilización de procesos de toma de decisión, es decir, no hubo modificaciones en las reglas de juego impuestas por el gobierno local. La acción de las ONGs no tendió a romper estas reglas de juego, impulsando la participación más allá de los límites previstos. Por eso, queda comprobada la hipótesis que da origen a esta investigación: en el año 2008 las organizaciones de la sociedad civil consideradas ambientalistas tuvieron un alto nivel de incidencia sobre el proceso de formulación de la política pública municipal de residuos sólidos urbanos. No obstante, durante su proceso de implementación el Estado adquirió autonomía, dejando de lado la participación social en este ciclo de la política pública.

A fin de 2017, se venció la prórroga con la empresa que opera el relleno sanitario de Ricardone, dando lugar a la discusión sobre la renovación del contrato de disposición final. Este escenario, afecta la realidad de los recuperadores urbanos que son el primer eslabón de los circuitos de reciclaje, pero cuyo trabajo es escasamente reconocido y valorado. El Concejo Municipal, incluso al momento de autorizar la prórroga en diciembre de 2016, encomendó al Poder Ejecutivo fortalecer propuestas tendientes a jerarquizar los dispositivos de gestión social de residuos, dignificar la labor de los cartoneros y ampliar el alcance de las políticas de separación en origen, y avanzar en el cumplimiento de la Ordenanza N° 8.335.

Por eso, entre las múltiples aristas abordadas por la Ordenanza Basura Cero, queda abierto el debate sobre la situación de los recuperadores urbanos en Rosario, desde la perspectiva de inclusión social, que se retoma y contemplada en el Proyecto de Ordenanza “Servicio Público de Recuperación de Residuos Reciclables”, presentado en junio de 2017 y que actualmente se encuentra en la Comisión de Servicios Públicos del Concejo Municipal. A su vez, gracias a la lucha sostenida por varias organizaciones de la ciudad (Taller Ecologista, Movimiento de Trabajadores Excluidos, Grupo Obispo Angelelli y Confederación de Trabajadores de la Economía Popular), en noviembre de 2017 se logró introducir en el pliego de disposición final de residuos, una experiencia piloto de recolección diferenciada y reciclado, que incluye separación en origen por parte de los

vecinos, la creación de un nuevo centro de reciclado y la incorporación de recuperadores urbanos.

Para finalizar, a pesar de que la gestión sea un *elefante difícil de mover*, las organizaciones no gubernamentales ambientalistas siguen dando su lucha desde los espacios de participación ciudadana ofrecidos por el Concejo Municipal, y este trabajo queda abierto para futuras investigaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña Guillermo (2001). “Desafíos e innovaciones en la gestión ambiental”. *CEPAL*. Disponible en:
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7072/S01050429_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Aguilar Villanueva, Luís. (1993) “*Estudio introductorio*”, en Aguilar Villanueva. L. “*Problemas públicos y agenda de gobierno*”. Porrúa Grupo Editor. México DF.
- André, Francisco J. y Cerdá Emilio (2005). “Gestión de residuos sólidos urbanos: análisis económico y políticas públicas”.
- Berrón Ferrer, Gerardo E (2002). “Aspectos básicos de una política para una gestión adecuada de residuos sólidos urbanos (RSU). *Revista de Ingeniería*, Nro. 23. Disponible en: <http://www.revista.ingenieria.uady.mx/volumen6/aspectos.pdf>.
- Blanco, Ismael y Gomá Ricard (2003). “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Nro. 26 (Junio 2003). Caracas. Disponible en:
<http://siare.clad.org/revistas/0043507.pdf>.
- Börzel, Tanja A. (1997). “A Way out? Policy Networks as a Mode of Conflict Management in the Implementation of European Environmental Policy”, paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops in Bern, February 1997.
- Cravacuore, Daniel; Ilari, Sergio y Villar, Alejandro 2004, (2004) La articulación en la gestión municipal: actores y políticas, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- De la Garza Talavera (2011). “Las teorías de los movimientos sociales y el enfoque multidimensional”. *Estudios Políticos*. Núm. 22, Novena Época, enero-abril, 2011, pp. 107-138.
- Díaz, Cristina, (1998), “El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción”, en Venesia, J. (Comp.), *Políticas públicas y desarrollo local*, Rosario: IDR Ediciones.

- Elder, Charles y Cobb, Roger (1993). “Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos”. En Aguilar Villanueva “Problemas Públicos y Agenda de Gobierno”. Porrúa Grupo Editor, (México, 1993), pp. 77-104.
- Fleury, Sonia (2002). “El desafío de la gestión de las redes de políticas”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, N°12-13.
- Geary, Mirta (2014). “Basura y política. Los residuos en la ciudad de Rosario” (1995-2003).Rosario. Ediciones Del revés.
- (2010). “La construcción de las políticas ambientales a nivel local. El caso de los residuos en Rosario (1995-2003). Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- Grohman, Peter (1997) “Los movimientos sociales y el medio ambiente urbano”, en: *Nueva Sociedad*, Caracas, N° 149. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/2598_1.pdf.
- Jordana, Jacint (2007). “El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Carlos Acuña (Comp.), Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires.
- Leff, Enrique (2000). “Espacio, lugar y tiempo: la reapropiación social de la naturaleza y la construcción de la racionalidad ambiental”. *Revista UFPR*. Disponible en: <http://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/3057/2448>.
- (2003) “La Ecología Política en América Latina. Un campo en construcción”. Disponible en: <http://journals.openedition.org/polis/6871#text>
- Melucci, Alberto (s/d). “Las teorías de los movimientos sociales”.
- Nogueira, María Elena (2015). “Las redes de políticas como herramientas de análisis: notas a partir de intervenciones recientes en materia de desarrollo rural en Argentina (2008-2014). *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*. Vol. 2, Núm. 1. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/viewFile/49429/46028>.
- Offe, Claus (1996). “Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional”. Tomado del libro “Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales”. Editorial Sistema. Madrid, España.

- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. (1984). *“Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”*. CEDES: Buenos Aires, 1976. Argentina.
- Oszlak, Oscar (2009). “Implementación participativa de las políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico”. En Belmonte Alejandro (et. al.) (2009): *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil, Volumen II*, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Retamozo, Martín (2010). “Movimientos Sociales. Un mapa de la cuestión”. En “(Pre) Textos para el Análisis Político. Disciplinas, Actores y Procesos”. México (México): FLACSO- México.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel (2009). “La participación ciudadana en la esfera de lo público”. *Espacios Públicos*, Vol. 12, núm. 25, 2009, pp-85-102. Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.
- Subirats, Joan (1989). “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”, Madrid: INAP de España.
- Svampa, Maristella (2012) “Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año XIII, N° 32, noviembre.
- Torres, Cristina 2006 “La participación en las políticas sociales, el papel de los consejos consultivos”, en *Cuadernos de CLASPO-Argentina*, Buenos Aires, N°22.
- Villareal Martínez, María Teresa (s/d). “Participación ciudadana y políticas públicas”. Disponible en: https://ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf.
- Ziccardi, Alicia (s/d). “Espacio Público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México”. *Gestión y Política Pública*. Disponible en: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXI_No.I_vol-tematico/06_Alicia_Ziccardi\(187-226\).pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XXI_No.I_vol-tematico/06_Alicia_Ziccardi(187-226).pdf).

FUENTES CONSULTADAS

DOCUMENTOS LEGALES:

- Constitución Nacional Argentina.
- Ordenanza Municipal N° 8.335/2008.
- Ordenanza Municipal N° 8.726/2011.
- Ordenanza Municipal N° 9.450/2015.
- Decreto N° 136/2008.
- Decreto N° 696/2014.
- Decreto N° 605/2017.
- Decreto N° 2513.
- Decreto N° 2514.
- Decreto N° 2515.
- Decreto N° 3102.
- Expediente N° 156.274-P-07.
- Expediente N° 228.214.
- Expediente N° 237.416.
- Reglamento Interno del Concejo Municipal de Rosario.

INFORMES Y OTRAS PUBLICACIONES

- Informe sobre las acciones desarrolladas durante el año 2011 en el marco de la Ordenanza N° 8.335- Basura Cero.
- Informe sobre las acciones desarrolladas durante el año 2012 y 2013 en el marco de la Ordenanza N° 8.335- Basura Cero.
- Minuta 2ª Reunión en el marco de creación de la Comisión de Seguimiento de la implementación de la Ordenanza Basura Cero.
- Moskat, Mirko (2014). “Un balance de la aplicación de la ordenanza de Basura Cero en la ciudad de Rosario”. Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
- Plan Ambiental Rosario.

- Plan Estratégico Rosario.
- Plan Estratégico Rosario Metropolitana.
- Plan Integral de Movilidad.
- Plan Urbano Rosario.
- Programa de Reciclado de Residuos.
- Taller Ecologista (2012), “La Comisión de Seguimiento de Basura Cero opina sobre la planta de tratamiento de residuos”. Disponible en:

<http://www.tallerecologista.org.ar/sitio/noticias-sec.php?sec=331>.

- Versión taquigráfica de la 35ª Reunión – 29ª Sesión Ordinaria – 2º Período. Concejo Municipal de Rosario.

REVISTAS

- Revista E-Concejo. Mayo 2011. Edición N° 30.
- Revista E-Concejo. Abril 2012. N° 34.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

- Página Web de CIMPAR
- Página Web Concejo Municipal de Rosario.
- Página Web Concejo Municipal de Santa Fe.
- Página Web Diario La Capital
- Página Web Ente Autárquico SUMAR.
- Página Web Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Página Web Municipalidad de Rosario.
- Página Web Rosario 3.
- Página Web Rosario Noticias.
- Página Web Rosario Plus.
- Página Web de Taller Ecologista.

ANEXOS

ANEXO N° 1: MATRIZ DE DATOS

	Poder Ejecutivo: Subsecretaría de Ambiente		Concejo Municipal de Rosario		ONGs ambientalistas		
	Daniela Mastrángelo	Mariano Ascheri	Carlos Comi	Oswaldo Miatello	Taller Ecologista	Grupo Ecologista Génesis	Los Verdes
Ordenanza Basura Cero	<p>Deja regulado el abordaje de la gestión integral de los RSU</p> <p>Plasma una orientación en la política de residuos, coherente con lo trabajado</p> <p>Funciona como “traccionador”</p> <p>Objetivo: llegar a un horizonte en el cual se dé un tratamiento de todas las fracciones que pueden ser recicladas</p>	Es inspiradora.	<p>La ordenanza es fruto del trabajo de las organizaciones.</p> <p>Básicamente propuesta y redactada por Taller Ecologista, el trabajo central fue de ellos. La ONG como alma máter de la ordenanza.</p> <p>Hija no querida del municipio.</p>	La ordenanza regula una problemática muy grave que tiene la ciudad de Rosario, relacionada con el tema de la basura.	Antecedentes : Conflicto Puente Gallego y Basura Cero en Buenos Aires.	<p>Es un proyecto de Taller Ecologista, Grupo Génesis y vecinos de Ricardone.</p> <p>Pionera en Argentina (fue la segunda).</p> <p>El proyecto fue presentado por Comi, las ONGs necesitaban un concejal que lo presente.</p>	<p>Antecedentes : Basura Cero en Buenos Aires (norma espejo en Rosario).</p> <p>La venía trabajando Javkin y la presentó Comi.</p> <p>La idea fue bajada por Taller Ecologista.</p> <p>Contexto: pasteras y movimiento ambiental en el año 2007. Periodismo ambiental.</p>
Tratamiento en las comisiones legislativas	<p>Fue rápido, ya que las políticas de residuos que veía llevando la Municipalidad estaban orientadas en el mismo sentido.</p> <p>Plan de Máxima Reducción como antecedente (plan de gestión integral de residuos de la ciudad que tenía todos los</p>		<p>Cuando se venció la resistencia inicial con el oficialismo, el resto acompañó porque era una ordenanza de proliferaba en el resto</p>	<p>El tratamiento fue rápido. Es difícil no estar de acuerdo con un objetivo que en ese momento era a 12 años. Esto, a lo mejor también fue un problema porque quizás</p>	<p>Durante el 2007, hubo instancias de reuniones infructuosas con concejales. El debate más preciso empezó en el 2008.</p> <p>El proceso de aprobación</p>		<p>No hubo mayor oposición, el tema más que nada era ver cómo se iba a implementar.</p>

	ejes planteados)		del país.	con más debate o más participación, se hubiese logrado una ordenanza no tan ambiciosa pero más factible de cumplir.	fue bastante rápido.		
Rol de las ONGs/ Consejo Asesor del HCM	Destaca la labor de Taller Ecologista, referente de las demás organizaciones. Movilizaciones mediáticas (situación de tensión). Todas las organizaciones son muy serias. Es de destacar que hay un grupo de organizaciones que sigue sosteniendo su interés.	Las ONGs se encuentran predispu estas. Pero no hay un trabajo en común.	El rol de las organizaciones es fundamental, el Taller Ecologista fue el protagonista del proyecto de ordenanza. El accionar de las organizaciones es muy intenso, son muy activas. Defienden sus posiciones desde un fundamentalismo muy lindo. El Concejo Municipal es un lugar donde hay mucha participaci	Taller Ecologista viene haciendo una campaña con pocos recursos para poner el tema en agenda. La ONG da una mirada más transparente o menos contaminadas de otros intereses que no sean estrictamente ecológicos. En ese sentido, es un aporte importante y contribuye a equilibrar. Tienen sus equipos, sus abogados, sus especialistas. Son muy importantes. El Consejo Asesor funciona	Las organizaciones tuvieron una gran incidencia en la decisión estatal de aprobar la ordenanza. Ellas fueron quienes armaron el proyecto. En la elaboración de la ordenanza no hubo otro actor de mayor peso que las organizaciones que lo impulsaron.	Si no hubiese sido por las organizaciones, la ordenanza no existía. Las ONGs que integran el Consejo Asesor dan letra a los concejales sobre las políticas públicas en medio ambiente. Muchos de los proyectos fueron aprobados. (Origen de la Comisión de Ecología y revista).	Sumamente crítico. Pérdida de fuerza y poder de fuego. El Consejo Asesor es una mesa de bar. Las organizaciones no tienen poder de fuego. No hay jóvenes.

			<p>ón.</p> <p>El Consejo Asesor tiene un rol importante . Las organizaciones que participan son muy activas, exigen, resguardan todas las cuestiones ambientalistas, tienen un rol muy importante .</p> <p>Las ONGs desarrollan una gran militancia.</p>	<p>regularmente y bien, a veces con debates muy duros.</p> <p>La Comisión de Ecología es la única que tiene revista propia. Hay niveles de participación.</p>			
<p>Posición del Poder Ejecutivo</p>	<p>Plazos poco realistas de las metas (presupuesto y pautas culturales.</p> <p>En líneas generales fue una ordenanza que el Ejecutivo acordó.</p> <p>Ley de envases: imposibilidad legal como autoridad local para regular.</p> <p>Las negociaciones se establecieron con el Poder Legislativo.</p>	<p>El punto crítico son los plazos. Muy ambiciosos.</p>	<p>Fue una ordenanza resistida por el oficialismo, porque había un plan de reducción.</p> <p>La ordenanza venía, más o menos, a decir las mismas cosas.</p> <p>Se respetó el proyecto original.</p>	<p>Había un consenso de todas las fuerzas políticas en implementarla , fundamentalmente del Ejecutivo.</p>	<p>Las negociaciones se dieron principalmente con el Ejecutivo. Los concejales del oficialismo, delegaron en el Ejecutivo la discusión técnica del proyecto punto por punto.</p> <p>Puntos de desacuerdo: Incineración, Responsabili</p>	<p>Las discusiones por el Poder Ejecutivo fueron menores.</p> <p>Puntos discutidos: Incineración , metas, separación en origen.</p> <p>Hubo instancias de negociaciones de las cuales las ONGs no participaron</p>	

			Finalmente fue el Ejecutivo quien dio el okay, pero acompañó parcialmente en la implementación.		<p>dad</p> <p>Extendida del Productor, inclusión de los recuperadores informales.</p> <p>En líneas generales hubo acuerdo.</p> <p>Modalidad puerta a puerta de residuos orgánicos.</p>	(por ejemplo con el sector privado).	Daniela Mastrangelo ayudó a que el proyecto se apruebe.
Comisión de Seguimiento	<p>Es reconocida como un órgano constituido legalmente.</p> <p>Con distintos niveles de participación e interacción con el Ejecutivo en el tiempo.</p> <p>Ámbito poco diversificado. Sólo participan ONGs ambientalistas (mirada sesgada).</p> <p>Espacio de participación permanente con otros actores de la sociedad, por eso, requiere de una vocación de participación e interés en la temática muy fuerte.</p> <p>Las reuniones son convocadas por el Ejecutivo.</p> <p>El diálogo con las</p>	Las que más participan son las organizaciones, pero las reuniones no se dan de manera seguida.	<p>Está bastante desarticulada.</p> <p>No están los informes.</p>		<p>Poca claridad en la función real (baja frecuencia de reuniones).</p> <p>El propósito es generar recomendaciones y aportes.</p> <p>No tiene carácter vinculante.</p> <p>La voluntad del Ejecutivo para reunirse es variable, dependiendo de las diferencias en torno al enfoque de residuos. La percepción es que el Ejecutivo corta el</p>	<p>Su función es aportar, no controlar. Las ONGs necesitan información.</p>	<p>No tiene ningún tipo de asiduidad. No tiene un cronograma de reunión.</p> <p>Los informes no están digitalizados. Los números están dibujados.</p> <p>En las reuniones, el Ejecutivo cuanta sus proyectos, las ONGs realizan recomendaciones. “El Ejecutivo toma nota en el cuaderno invisible”.</p>

	<p>organizaciones es permanente (grupo de mails).</p> <p>La Comisión siempre ha tomado un rol en donde el Ejecutivo rinde cuentas.</p>				<p>diálogo cuando hay un nivel de desacuerdo bastante grande.</p>		
Decreto reglamentario	<p>Es una norma muy reglamentada, dice todo lo que tiene que decir.</p> <p>El Ejecutivo no tuvo la necesidad de reglamentar algún aspecto en particular.</p>		<p>No se reglamentó: “Vuelvo a la frase poco feliz de hija no querida, creo que más o menos lo resume. Hijas no buscadas”.</p>			<p>La ordenanza es inédita en Argentina y muy nueva. No se conoce cómo funciona bien el sistema y se va modificando constantemente.</p>	<p>La trampa que tiene la ordenanza es que no está reglamentada. No existe legislativamente. No puede hacerse una demanda por incumplimiento.</p>
Política de contenerización	<p>La gestión de residuos no es sólo lo que la ordenanza establece como prioritario, que es reducir el envío a disposición final, sino también en los aspectos de higiene urbana. Lo primero que necesitamos es una ciudad limpia y con una gestión de residuos ambientalmente adecuada.</p>	<p>Es buena para algunas zonas, pero para otras no. Hay que analizar mejor la distribución de contenedores.</p>	<p>Si tuviéramos contenedores es diferencia dos sería genial. El contenedor diferencia implica, a su vez, una recolección diferenciada. Seguramente la ciudad va a llegar a eso, pero Rosario es una ciudad</p>	<p>Es muy difícil dar marcha atrás con la política de contenerización, ya que se invirtió mucho dinero.</p> <p>La política puerta a puerta es más ecológica y más sustentable que los contenedores.</p>	<p>No son modalidades ideales de separación.</p> <p>Es la principal traba para la separación en origen.</p>	<p>Política higienista que no se acompaña con campañas de educación sobre la separación en origen de los residuos.</p> <p>Los contenedores naranjas para separar van dando sus frutos, pero de manera muy lenta.</p>	<p>Invisibiliza la basura.</p> <p>Es más problemático para generar conciencia en base a la separación.</p>

			con importantes problemas presupuestarios.				
Política de educación/ difusión	Programas vinculados a la educación ambiental. Ponen en crisis el modelo. La educación es un eje fundamental (talleres de compostaje domiciliario). Red de Hogares Verdes.	Se está llevando a cabo Barrios Verdes, donde se trabaja mucho con el vecino.	Hay campañas de educación, pero falta. Las pautas culturales en este sentido conspiran contra la economía del mundo en que vivimos.	No hay mucho trabajo de difusión y educación en el tema. Es importante el rol de las organizaciones en este sentido, fundamentalmente Taller Ecologista. Hay que trabajar mucho en difusión y educación, se necesita tiempo y constancia. El Estado es el actor principal que tiene que cumplir su parte.	En líneas generales prima una visión tecnocrática, en el sentido de apostar a grandes tecnologías y a grandes inversiones para resolver el tema de los residuos sin involucrar a la población. Los procesos de separación en origen y el involucramiento de la población en este sentido, no avanzan al mismo ritmo que la implementación de tecnologías.	Falta información y difusión. Si se explica a la población cómo separar, lo cultural no es mayor problema	Hay educación y herramientas. Si la educación no va acompañada de herramientas, genera un retroceso y una frustración en las personas que, por ejemplo, separaron bien los residuos. Las escuelas verdes quedan lindas desde el folleto pero no tienen resultados tangibles.
Política de RSU en Rosario	La gestión municipal siempre se destacó por tener a la gestión de residuos como un tema prioritario, orientada a un sistema de sustentabilidad. La ordenanza cae en este	La meta es que para el 2020 la mitad de la ciudad separe,	Falta un elemento central que es la recolección diferenciada.	La política de SEPRE, que contribuye a ir achicando la cantidad de residuos, no funciona bien. La política de	Postura crítica respecto a la gestión de residuos de Rosario (carreros). Prima una	No hay mucha convicción en la separación de los residuos. Hay trabas	La política de RSU es circo. No invierten en publicidad.

	<p>camino que ya estaba iniciado, a fortalecerlo, a dejarlo reglamentado, regulado y a establecer metas para acelerar procesos.</p> <p>El Ejecutivo pretende hacer de Rosario una ciudad modelo en la gestión de residuos, avanzando en estrategias de consumo y de producción, consolidando la producción más limpia, con un empresariado comprometido, informado y responsable con el medio ambiente de la ciudad y de la región.</p> <p>La gestión gubernamental tiene un posicionamiento político que consolida el desarrollurismo, el trabajo digno, la inclusión social y el hábitat saludable.</p> <p>Las políticas de RSU de Rosario se circunscriben a las políticas ambientales que son parte de un modelo político que busca el desarrollo sustentable para la ciudad.</p>	<p>por eso la iniciativa a Barrios Verdes.</p>	<p>Necesitamos que la población separe en origen y que la recolección sea diferenciada.</p> <p>El municipio tiene una política de RSU. La planta de separación de Rosario es la más grande de Latinoamérica, es una inversión pública enorme y trabajan una gran cantidad de recolectores informales.</p>	<p>contenedores, durante mucho tiempo hubo muy pocos contenedores para residuos inorgánicos.</p> <p>No hay mucho trabajo de difusión y educación en el tema.</p> <p>El municipio tiene la visión del que está ejecutando, entonces se hace lo que se puede en base al presupuesto.</p> <p>El Ejecutivo no admite otra mirada.</p> <p>No hay mucha comunicación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.</p>	<p>visión higienista (contenedores).</p> <p>La estrategia central de gestión tiene que ver con acumular residuos en los contenedores y trasladarlos a disposición final.</p> <p>El Ejecutivo está en un momento de revisión de sus propias políticas. Ha ido reconociendo algunas cuestiones, por eso lanzó el programa de separación de orgánicos en algunos barrios.</p> <p>La otra gran discusión es la cuestión social, que es uno de los objetivos de la ordenanza. Es justo articular con los recuperadores informales y no generar un sistema de</p>	<p>políticas y económicas, es decir, hay intereses económicos dentro de la política.</p> <p>La Municipalidad destina fondos a otras áreas.</p> <p>Quienes trabajan en la Secretaría están muy comprometidos, pero dependen del poder político de turno.</p> <p>Si no se encara de manera prioritaria la separación en origen, no se va a avanzar.</p> <p>La mayoría de los concejales no entienden el tema ambiental.</p> <p>Lo ambiental atraviesa todas las dimensiones, pero todavía la política no</p>	
--	---	--	---	---	---	--	--

					<p>reciclaje que los deje afuera.</p> <p>En términos generales, la perspectiva del Ejecutivo no es la misma que la de la ONG. Por supuesto, estas perspectivas cambian con el tiempo y en eso consisten los procesos de incidencia de la organización, tratando de permear en las visiones. Los procesos son lentos, aprobar una ordenanza es una cosa, cambiar una perspectiva integral en un tema que es tan grande y que involucra tantas variables es más complejo.</p>	<p>lo ha entendido así, porque hay intereses económicos de por medio.</p>	
Estado actual de la normativa	Se cumple en parte, si bien queda mucho por seguir avanzando, por ejemplo el Proyecto 2020, es un plan de trabajo para llegar a ese año cumpliendo la	Hay que seguir avanzando pero ya se puso en marcha	Es una ordenanza contracultural, va en contra de la cultura	Sigue siendo un problema en la ciudad, de modo que el debate que se dio en ese momento de	No es tan fácil evaluar el cumplimiento o porque es una ordenanza	Si bien algunos pasitos se fueron dando, seguimos llevando la	Hoy en día la ordenanza no se puede aplicar, no por el texto de la ordenanza,

	<p>meta que es tratar el 100% de los residuos.</p>	<p>el Programa Barrios Verdes y se puso en marcha con mucha fuerza.</p>	<p>del consumo en su esencia más fuerte. Pensar que el mundo va a dejar de producir residuos y enterrar lo menos posible o cero es una utopía que las ciudades tomaron.</p> <p>La ordenanza a lo largo de estos años ha convivido como una hija no querida con la política que instrumentó el municipio. Surgió como producto de una demanda social, encabezada especialmente por Taller Ecologista, pero el municipio</p>	<p>bajar la cantidad de residuos que se llevaba a disposición final, es el mismo debate que está hoy, porque la ordenanza ha fracasado.</p> <p>El ejecutivo la dejó andar porque era para el 2020. Quizás si hubiera visto con otros ojos todo lo que implicaba poder cumplir las metas, las discusiones hubiesen sido distintas. Pero es una especie de ordenanza meta, donde la meta está lejos y donde el intendente de ese momento no es el mismo que está ahora. Si se hubiese valorado que para llegar a eso había que invertir, fijar conductas, trabajar, quizás la decisión hubiese sido otra.</p>	<p>marco que establece lineamientos generales. Si está claro que las metas no se cumplen, de hecho hoy en día se entierran más residuos que cuando se aprobó la ordenanza.</p> <p>Desde ese punto de vista se podría decir que se cumple poco, pero hay que pensarlo en términos de evolución. La impresión es que el avance es lento, pero cada tanto van surgiendo pequeñas novedades.</p> <p>La disposición diferenciada de los residuos se cumple en parte.</p> <p>La Comisión de Seguimiento se reúne poco,</p>	<p>basura a Ricardone.</p> <p>Algo se ha avanzado, aunque no mucho, pero se está separando. Hay una planta de separación.</p> <p>La ordenanza es pionera en Argentina, por lo tanto, está en proceso de avance. La idea de cambio no es violenta.</p> <p>Hay intereses económicos de empresas que no tienen interés en que la ordenanza avance</p>	<p>sino por falta de políticas públicas. Basura Cero requiere de una inversión muy importante, una línea de trabajo a largo plazo, planteando desde el tema de educación y publicidad, infraestructura, contención social.</p>
--	--	---	--	---	--	--	--

			<p>siempre sintió que tiene una intenta política.</p> <p>Ha habido algunos porcentajes parciales de minimización</p>		<p>evidentemente ahí hay un problema.</p> <p>En general, hay un bajo nivel de cumplimiento.</p>		
--	--	--	--	--	---	--	--

ANEXO N° 2: ORDENANZA N° 8.335 – BASURA CERO

Se adjunta normativa en formato PDF, nombrado ANEXO 2