

BASURA Y POLÍTICA

LOS RESIDUOS EN LA CIUDAD DE ROSARIO (1995-2003)

Mirta Geary

ROSARIO



*BASURA Y POLÍTICA. LOS RESIDUOS EN LA CIUDAD DE ROSARIO,
(1995-2003)*

EDICIONES DELREVÉS

Geary, Mirta

Basura y Política. Los Residuos en la ciudad de Rosario, (1995-2003)

- 1ª ed. - Rosario. Ediciones DelRevés, 2014. 242 p. ; 20x14 cm.

[EDICIONESDELREVES@GMAIL.COM]

ISBN 978-987-29098-7-1

1. Ecología 2. Políticas Públicas. I. Título

CDD 320.6

1ª Edición: Septiembre 2014

Ilustración de Tapa: *Juanchi Pegoraro*

<http://www.juanchipegoraro.com>

Diseño y diagramación del Interior y la Tapa:

GERMÁN ABBET / GERMANABBET@GMAIL.COM

© Los derechos de esta obra corresponden al autor según Ley 11.723.

ISBN 978-987-29098-7-1

Impreso en Argentina

***BASURA Y POLÍTICA. LOS RESIDUOS EN LA CIUDAD DE
ROSARIO, (1995-2003)***

Mirta Geary



A Silvia Robin, compañera querida e incondicional, quien me ayudó a desentrañar los laberintos del socialismo en Rosario.

CONTENIDO

PROLOGO	13
INTRODUCCIÓN	23
La visión de los analistas sobre la política pública y la política ambiental.....	32
Estilo decisionista, participación y conflicto.....	35
CAPÍTULO 1. LA PARTICIPACIÓN DURANTE EL GO- BIERNO SOCIALISTA. DEL DISCURSO A LA REALIDAD.	45
Rosario más allá de sus fronteras: Las transformaciones del gobierno local y el proceso de internacionalización	48
La ciudad del río marrón: innovación y modernización.....	52
La apuesta al Plan Estratégico Rosario (PER)	56
La ciudad sustentable: las deudas ambientales del PER.....	62
El contexto socioeconómico de la nueva gestión socialista	69
CAPÍTULO 2. LA PROBLEMÁTICA DE LOS RESI- DUOS EN LA CIUDAD DE ROSARIO	75
El Gran Rosario: la polémica de la basura a escala regional	75
La política ambiental del municipio y el compromiso con la gestión integral de los residuos sólidos urbanos (GIRSU).....	82
Profesionalización y planificación: alternativas para superar la “ <i>política de bomberos</i> ”.....	93
Profesionalización de la gestión y la visión de los técnicos.....	95
Planificación: cooperación internacional y el Proyecto Residuos Rosario.....	99

CAPÍTULO 3. LOS ACTORES VINCULADOS A LA PROBLEMATICA AMBIENTAL EN ROSARIO Y LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA.....	107
De los orígenes del ambientalismo al surgimiento de los primeros grupos rosarinos	108
Breve historia de las organizaciones ambientalistas en Rosario.....	113
La <i>sociedad civil</i> en ascenso: actores y grupos ante el dilema de la participación en escenarios institucionalizados	116
El Consejo Asesor de la Comisión de Ecología (CACE): la deliberación parlamentaria como caja de resonancia	124
El debate extraparlamentario: el Consejo Ambiental Rosario (CAR)	128
Los <i>costos de transacción</i> de la participación institucionalizada en la construcción de la agenda ambiental local	133
Plan Ambiental: ¿Retórica o proyecto?	143
CAPÍTULO 4. EL CONFLICTO DE PUENTE GALLEGO	149
El primer momento del conflicto: orígenes y territorio	151
Derechos y acción colectiva de los vecinos: el camino del <i>reclamo</i> al <i>conflicto</i> ambiental	160
Las etapas de la organización a partir de las acciones de una <i>masa crítica</i>	167
El endurecimiento de la decisión política.....	171
La demanda judicial al municipio: un conflicto de distribución ecológica.....	173
El debate teórico sobre las externalidades y la agudización de las demandas.....	181
Una nueva fase del conflicto, signada por la crisis	187
La crisis de 2001 y sus efectos sobre el conflicto	191
Hacia el fin del conflicto: el cierre del relleno.....	197

Reflexiones sobre el cierre del relleno sanitario y su relocalización	203
CONCLUSIONES	209
La disposición final y las metas de Basura Cero.....	210
Plantas de separación y compostaje.....	214
La licitación de los pliegos de higiene urbana y el proceso de contenerización	218
Las OSC frente al modelo imperante de gestión de residuos. Hacia la búsqueda de un modelo alternativo.	220
¿Continuación del modelo decisionista o indicios de cambio?.....	223
BIBLIOGRAFÍA	227

PROLOGO

Los estudios políticos sobre las múltiples relaciones entre ambiente, sociedad y estado (lo que en la literatura de lengua inglesa se ha dado en denominar *environmental politics*) son todavía incipientes en Argentina. La poca atención que la ciencia política vernácula ha prestado hasta ahora a las cuestiones ambientales contrasta con la creciente presencia de estas últimas en múltiples agendas. Durante los últimos quince años, la relevancia de las cuestiones ambientales se ha incrementado, no sólo entre las organizaciones sociales de los tipos más diversos, sino también en la agenda gubernamental de los tres niveles (nacional, provincial, municipal), en la agenda de los medios de comunicación, en las currículas escolares primarias, secundarias y terciarias y, no menos importante, en el repertorio de temas prioritarios de las agencias nacionales dedicadas al financiamiento de la investigación científica (por no hablar de las agencias y organismos internacionales).

Es indudable que la gestión de residuos (qué hacemos con la generación, tratamiento y disposición de la basura nuestra de cada día) ocupa un lugar prominente entre las preocupaciones públicas en torno al ambiente. El estudio de la política municipal de residuos sólidos urbanos (o domiciliarios) se ajusta a la perfección a los criterios que, según Theda Skocpol, debe cumplir una “ciencia social doblemente comprometida”, esto es, una ciencia social cuyos hallazgos sean teóricamente rigurosos y socialmente relevantes. Por ello, y dada la escasez de estudios politológicos sobre el tema, la lectura de *Basura y Política: los residuos en la ciudad de Rosario (1995-2003)* será de sumo interés para investigadores y estudiantes de las más variadas disciplinas como así también para todos aquellos interesados en la gestión de residuos y, de modo más amplio, en las políticas ambientales. A unos y otros, ofrecerá hallazgos y lecciones que sirvan para pensar

la relación entre participación y políticas públicas de distinta índole y en distintos contextos.

En Argentina, la alta relevancia social de la política de residuos proviene de, por lo menos, cuatro fuentes. En primer lugar, la gestión de residuos ocupa un lugar central en las finanzas y en la política electoral de los gobiernos municipales, quienes son los responsables primarios de la recolección y de la disposición de los residuos generados en domicilios, comercios, industrias y espacios públicos. Financieramente, la gestión de residuos representa, según distintas estimaciones, entre un 10% y un 20% de los gastos totales de los gobiernos municipales argentinos. Electoralmente, la gestión de residuos recubre una importancia que no suele ser justipreciada por los analistas políticos. Como sostiene un funcionario municipal del Conurbano Bonaerense en una entrevista realizada en 2014, “el problema de la recolección de residuos es un problema que se ve todos los días y que repercute directamente en el electorado... A un intendente no lo votan porque levante bien la basura pero, si no la levanta, seguramente no lo van a votar. Por hacerlo bien no te premian, pero por hacerlo mal te rechazan”. En segundo lugar, la presencia de basurales y rellenos sanitarios viene generando la movilización de vecinos que demandan su cierre o traslado alegando riesgos de contaminación y salud –y el caso del “falso” relleno de Puente Gallego que se analiza en detalle en este libro no es más que uno de tantos. En tercer lugar, la “recuperación” de residuos (eufemismo utilizado para designar la práctica de “cirujeo” o “cartoneo”) se ha disparado, desde la crisis de 2001-02, como fuente de subsistencia de familias pobres y desocupadas, convirtiéndose, al igual que en tantos otros países, en una actividad “permanente” para una porción importante de la población de los barrios más carenciados de las grandes ciudades. Los cartoneros, cirujas o recuperadores también se organizan y movilizan, pero no para oponerse a la presencia de basurales o rellenos sanitarios en sus barrios, sino para obtener ac-

ceso a ellos –y el caso de Puente Gallego ilustra vívidamente cómo ambas formas de movilización pueden cruzarse en un mismo territorio. En cuarto lugar, los residuos depositados en rellenos o basurales constituyen una de las principales fuentes de emisión de metano, uno de los gases de efecto invernadero responsables del cambio climático que tanta atención viene despertando en ámbitos científicos y políticos internacionales así como en los medios de comunicación.

Por todas esas razones, y algunas otras que podrían agregarse, no resulta aventurado afirmar que, de todos los problemas ambientales urbanos imaginables, ninguno concentra tanta atención e interés de parte de los más variados actores como el de la basura. Ello convierte a la gestión de residuos en candidata privilegiada para convertirse en una política ambiental prioritaria. Pero cualquier política que sea propuesta no debería tener en cuenta únicamente los requisitos “técnicos” de una gestión “integral” (como gustan decir los expertos en ambiente y recursos naturales) que minimice los riesgos de contaminación locales así como la emisión de gases de efecto invernadero. Debería tener en cuenta también los mismos intereses “sociales” que la convierten en una política prioritaria: las expectativas de los vecinos que, en compensación por el pago de una tasa municipal, muchas veces no esperan del municipio mucho más que retire a diario la basura de sus domicilios; el impacto de la gestión de los residuos en los (la mayoría de las veces) limitados presupuestos de los gobiernos municipales y en los cálculos electorales de sus funcionarios; las demandas de los vecinos que piden que retiren los basurales y rellenos de las cercanías de sus casas y las necesidades y demandas de aquellos otros que requieren de la basura para asegurarse una subsistencia mínima; los intereses de las empresas involucradas en las distintas etapas de la gestión de residuos. Si los científicos sociales necesitamos familiarizarnos con las bases científicas y técnicas que pueden asegurar una gestión “integral” de los residuos, ingenie-

ros ambientales y ecólogos necesitarán poder incorporar todos aquellos intereses sociales en su “fórmulas” y “modelos” si lo que realmente les preocupa es el carácter “integral” de la gestión de residuos. Cualquier modelo propuesto que no considere “científicamente” esos intereses será muchas cosas menos “integral”.

Desde el punto de vista teórico, más allá del interés que despertará en quienes se dedican a estudiar las políticas ambientales, la investigación de la política de residuos en Rosario ofrece, de modo no muy común en la literatura, un entrelazamiento entre el estudio de la implementación de políticas públicas y el estudio de la participación social. La distancia entre las buenas ideas y su implementación constituye un tema clásico de la ciencia política dedicada al estudio de las políticas públicas. *Basura y política* se mete de lleno en la discusión de ese tema, entrelazándolo con otro tema clásico de la literatura anglosajona y que en Argentina fue ganando territorio, razonablemente, después del retorno a la democracia: la relación entre participación social y políticas públicas.

Dos formas de participación social se manifiestan claramente en el análisis que Geary hace de la política de residuos en Rosario: la *participación institucionalizada* y la *participación no institucionalizada*. La primera se expresa a través de canales formales establecidos por el gobierno municipal, i.e. el Consejo Asesor de la Comisión de Ecología del parlamento local, el Consejo Ambiental Rosario, el Proyecto Residuos Rosario y el Plan Estratégico Rosario. La segunda consiste en las formas tradicionales de la acción contenciosa e irrumpe en torno a la instalación de un relleno sanitario en el barrio de Puente Gallego, obligando al gobierno municipal, después de una larga resistencia, a revisar su política de residuos.

La gran riqueza de *Basura y política* reside en mostrar cómo esas distintas formas de participación se combinan (o no) entre sí y tienen incidencia (o no) en la construcción de la agenda ambiental y en la definición y ejecución de la política

de residuos del municipio. El libro muestra que la interacción entre estado y sociedad puede adquirir intrincadas formas que no siempre son aprehensibles desde visiones demasiado optimistas (vg. modernización ecológica) o demasiado pesimistas (vg. ecología política) de las políticas ambientales, visiones cuales pueden encontrar parangón en otras áreas.

Enmarcado en esa discusión teórica, *Basura y política* se propone analizar las condiciones de posibilidad para la construcción de una política de residuos participativa en Rosario en el período 1995-2003. Busca determinar, por esa vía, en qué medida organizaciones sociales de distinto tipo lograron incidir en la formulación e implementación de la política de residuos. Lo que hace particularmente interesante la selección del caso de estudio es que la ciudad de Rosario constituye un “caso más probable”, esto es, un caso donde todo haría esperar la aplicación de un enfoque participativo e integral para la gestión de los residuos y una alta incidencia de las organizaciones sociales. El gobierno municipal de Rosario ha estado bajo el control del socialismo desde 1989 hasta la fecha. El socialismo rosarino ha hecho de la “sustentabilidad” y la “participación ciudadana” dos marcas fuertes de sus sucesivos gobiernos municipales, y muy especialmente durante el período 1995-2003. En contrapartida, se supone que Rosario cuenta con una densa red asociativa que puede “responder” a las iniciativas participativas del gobierno municipal. Por todo ello, Rosario se ha constituido en caso obligado de los estudios sobre políticas participativas locales en Argentina. Los canales formales de participación arriba mencionados son testimonio de la voluntad participativa y sustentable de los gobiernos socialistas rosarinos, la cual se vio fortalecida por una estrecha colaboración con la Agencia Alemana de Cooperación Técnica y muchas veces es vendida por el propio gobierno como “la marca Rosario”. Ergo, si las cosas sucediesen como es de esperar y uno lograra determinar qué es

lo que dio resultado en Rosario, luego podría usar eso como base para estudiar otros casos y/o proponer modelos.

Pero, en la historia que nos cuenta Geary, las cosas no resultaron tal como era de esperar. En la práctica, a pesar de la prédica participativa del gobierno municipal, lo que imperó fue un *estilo decisionista* que no tuvo en cuenta las recomendaciones de las organizaciones ambientalistas y que resistía las demandas de las organizaciones territoriales. Bajo este estilo, las políticas ambientales (en particular, la política de residuos) son el resultado de las decisiones de altos funcionarios y técnicos *contra* las propuestas formuladas en los espacios abiertos para la participación de organizaciones ambientalistas y de los reclamos (expresados a través de vías institucionales y no institucionales) de organizaciones territoriales.

Los espacios de participación institucionalizada no tuvieron ninguna capacidad de incidir en la definición de la política municipal de residuos, o así al menos lo entienden las organizaciones que participaron en ellos y algunos funcionarios municipales. Y eso a pesar de que el Proyecto Residuos Rosario, motorizado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, se promocionaba como un programa participativo. Quienes participaban institucionalmente tampoco fueron oídos por el gobierno municipal en el caso del conflicto por el relleno de Puente Gallego. En la primera etapa del conflicto, el Consejo Ambiental Rosario y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica aconsejaron al gobierno municipal aceptar la demanda de los vecinos (construir un nuevo camino para el acceso de los camiones al relleno). Y la empresa prestataria del servicio era de la misma opinión. Pero el gobierno municipal se negó rotundamente a “ceder” ante aquella demanda.

En cambio, la participación no institucionalizada (el conflicto en torno al relleno de Puente Gallego) sí tuvo, en una segunda etapa del conflicto, capacidad de incidir en la implementación de la política de residuos, eventualmente obligando al gobierno municipal a cerrar el relleno y a construir otro

en el municipio vecino de Ricardone. Sin embargo, esa incidencia debe ser matizada.

Por un lado, la acción contenciosa (centralmente, el corte de rutas) y el reclamo por el cierre del relleno sólo tuvieron lugar en una segunda etapa, luego de que los vecinos organizados intentaran por distintos canales institucionales que el gobierno municipal aceptase una demanda más modesta. Inicialmente, los vecinos se quejaban por el tránsito de camiones dentro del barrio y pedían que se construyese un camino alternativo por fuera del barrio. En un típico proceso de escalamiento, expresaron ese reclamo a través de distintos canales institucionales antes de pasar a la acción contenciosa: primero hicieron reclamos administrativos que el gobierno municipal insistió en desoír, luego presentaron su reclamo ante el defensor del pueblo municipal y se dirigieron en varias oportunidades al parlamento local (el cual fue más receptivo que el poder ejecutivo pero no logró vencer la resistencia de este último) y finalmente, ante la falta de respuestas, presentaron una demanda judicial. Ninguna de estas vías logró torcer la decisión del gobierno municipal de no ceder, a pesar de que el Consejo Ambiental Rosario por él creado, la agencia alemana de cooperación y los propios empresarios del sector le aconsejaban aceptar la demanda de construir un camino alternativo. Fue recién después de siete años de reclamos institucionales infructuosos frente a la férrea resistencia del gobierno municipal que los vecinos decidieron agregar a su repertorio de acción el corte de ruta y pasaron a reclamar el cierre del relleno. Sólo entonces el conflicto de Puente Gallego se transformó en un típico reclamo *NIMBY*¹ en el que los veci-

1 El término NIMBY (“Not in my back yard”: “No en mi patio trasero”, según sus siglas en inglés), designa a la resistencia de un determinado grupo social a instalaciones o actividades por su cercanía y sus inconvenientes directos, pero sin oponerse al desarrollo de las mismas lejos de su territorio.

nos, frente al rechazo recurrente del gobierno municipal a todas sus demandas, subieron la apuesta y acabaron pidiendo que trasladasen el relleno a otra parte. Finalmente, en 2003 lograron que el gobierno municipal aceptase cerrar el relleno y trasladarlo a Ricardone. Habían pasado nueve años desde los primeros reclamos administrativos y los vecinos de Puente Gallego acabaron obteniendo más de lo que reclamaban originalmente.

Por otro lado, salvo a los demandantes, el desenlace del conflicto no satisfizo a nadie, ni al gobierno ni a las organizaciones ambientalistas que participaban de los espacios institucionales abiertos por el gobierno, y generó además nuevos conflictos sociales e interjurisdiccionales. El nuevo relleno de Ricardone acabó siendo más costoso tanto en términos económicos (por la mayor distancia del transporte) como ambientales (por las mayores dificultades de monitoreo). Y despertó además nuevos conflictos con vecinos en Ricardone y municipios circundantes. En definitiva, la gestión de los residuos en el período estudiado, dominado por el *estilo decisorista* del gobierno municipal, no fue, en la reconstrucción de Geary, ni participativo ni integral.

Para hacer el escenario más sombrío, todo ello sucedía a la par que los municipios del área metropolitana de Rosario se proponían (infructuosamente) acordar la gestión metropolitana de los residuos en el marco del Programa GAU financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Pero la apertura del relleno de Ricardone constituyó una salida apurada al conflicto de Puente Gallego, lejos de cualquier solución propiamente metropolitana al problema de la basura. Y para complicar aún más el escenario, tanto el poder legislativo municipal como el provincial aprobaron luego (en 2008 y 2009, respectivamente) una nueva legislación sobre residuos sólidos cuyos objetivos referentes a la reducción de los residuos generados y enterrados no hacen más que profundizar las limitaciones del relleno de Ricardone.

La cerrazón del gobierno municipal a escuchar a las organizaciones sociales fue contraproducente para el propio gobierno. El nuevo relleno de Ricardone no convence ni a los funcionarios municipales, ni a los expertos y ambientalistas, ni a los vecinos del nuevo relleno. Todos señalan *ex post* que, tanto desde el punto de vista económico como del ambiental, hubiese sido preferible que el gobierno hubiese accedido a la demanda inicial de construir un nuevo camino para el acceso al relleno de Puente Gallego. Los propios funcionarios del área reconocen que Ricardone constituye una solución insatisfactoria. Ésta podría haberse evitado si el gobierno no se hubiese aferrado a la decisión de no ceder y hubiese definido la política de modo más participativo, recurriendo para ello a los canales que el mismo socialismo había abierto en el poder ejecutivo y en el legislativo.

En la ciencia política ejercen una gran atracción los dilemas de acción colectiva en los que los actores se comportan racionalmente desde el punto de vista individual pero cuyos resultados, justamente por eso, acaban siendo insatisfactorios para todas las partes. Igual atracción ejerce, como objeto de estudio y de repudio, la distancia entre las decisiones que toman políticos y funcionarios persiguiendo racionalmente sus intereses individuales y los intereses de aquellos a quienes, se supone, representan. En ambos casos, se obtienen, a partir de la acción racional individual, resultados que son insatisfactorios o sub-óptimos desde el punto colectivo. Para interpretar el modo en que el gobierno municipal manejó el conflicto de Puente Gallego, Geary prefiere alejarse de explicaciones basadas en la racionalidad individual y recurrir a lo que Barbara W. Tuchman define como la *marcha de la locura* para caracterizar los momentos en que un gobierno persigue políticas que son contrarias a sus propios intereses y a pesar de la disponibilidad de alternativas viables. En el caso de Puente Gallego es claro que las cosas habrían sido mejores para todos, incluido el propio gobierno municipal, si éste hubie-

se aceptado las demandas iniciales de los vecinos organizados. Si no se hubiese empeinado en perseguir la *marcha de la locura*, el gobierno municipal habría ahorrado dinero, habría evitado los conflictos sociales e intermunicipales generados por la apertura del nuevo relleno fuera de su territorio y, posiblemente, estaría hoy mejor preparado para cumplir con las metas establecidas por la nueva legislación sobre residuos. Frente a este estado de cosas, surge inmediatamente una pregunta que es relevante tanto teórico como prácticamente: ¿Por qué el gobierno municipal, atentando contra sus propios intereses, no quiso escuchar, no ya a los vecinos, sino a las propias organizaciones a las que había convocado para integrarse a sus espacios institucionales de gestión participativa y con las cuales, se suponía, estaba colaborando en la ejecución del Proyecto Residuos Rosario? ¿Para qué el gobierno municipal decidió, en primer lugar, crear y promover esos espacios? La respuesta la tiene el lector entre sus manos.

Ricardo A. Gutiérrez,

Profesor e Investigador CONICET,

Escuela de Política y Gobierno,

Universidad Nacional de San Martín.

INTRODUCCIÓN

Entre 1995 y 2003, el tratamiento de los residuos sólidos urbanos (RSU) en Rosario cobró particular relevancia en la agenda ambiental local. Se adoptaron una serie de medidas novedosas y se generaron espacios de participación para la sociedad civil, por lo que la discusión en torno a los RSU fue una de las de mayor trascendencia. Sin embargo, su tratamiento político generó conflictos ambientales y sociales que pusieron en cuestión el interés real del municipio en la defensa del medio ambiente.

En aquella época, *basura y política* corrieron por caminos paralelos. Pese a que existieron las condiciones, la construcción de una política de residuos participativa, en el marco de un plan ambiental para el aglomerado del Gran Rosario, finalmente no prosperó. ¿Por qué fracasó la puesta en marcha de un plan integral? ¿Bajo qué condiciones algunos actores tuvieron capacidad de incidir en las decisiones políticas del gobierno socialista de Hermes Binner? ¿Por qué, más de diez años después, los residuos siguen a la espera de *una política ambiental para la basura*?

Desde su llegada al poder en 1989, y particularmente durante la gestión de Binner (1995-2003), el socialismo motorizó un nuevo concepto de ciudad a partir de un programa descentralizador y con políticas novedosas en la gestión local que posibilitaron que el *caso Rosario* trascendiera, nacional e internacionalmente, como una de las experiencias más significativas en materia de gobiernos subnacionales progresistas. Entre los instrumentos de participación institucionalizada se destacaron el Plan Estratégico Rosario (PER), definido como una estrategia de *innovación en el espacio local*, y el Presupuesto Participativo (PP), implementado a mediados del 2002 como una propuesta que apuntaba a profundizar la democracia a través de la participación ciudadana.

La administración socialista se comprometía políticamente con un plan de proyección global de Rosario y de creciente competencia interlocal, en los términos teóricos de Acselrad (2006:202). Así, Rosario se incorporaba en el contexto regional como *mercociudad* y como ciudad educadora e inclusiva, pero, al mismo tiempo, tenía un gran problema sin resolver: **el de la basura de la ciudad.**

Históricamente, y al menos hasta principios de los '90, la problemática de los residuos era asimilada, tanto desde el gobierno local como desde la sociedad, a las ideas de servicio público y de limpieza. El municipio le otorgaba un tratamiento técnico y los resultados de esta política se relacionaban con la aprobación de la gestión de gobierno, medida a través de dos indicadores: la recolección y la calidad del servicio. El destino final de los residuos en tanto que problema ambiental no era una preocupación social debido a que su localización era *casi invisible* para la mayoría de los rosarinos, salvo para los vecinos del barrio periférico donde estaba instalado el predio del *relleno sanitario*, que era donde se enterraba la basura.

Antes de 2001, la recolección de los residuos en Rosario se efectuaba *puerta a puerta*, ya que la ciudad aún no contaba con un sistema de contenedores. La zona céntrica se había convertido en un barómetro de la **eficiencia del servicio**, ya que la concentración de edificios en esta área tenía su correlato en la acumulación de la basura. En cada cuadra, los bolsos de los consorcios eran el blanco de los recolectores informales, muy numerosos y visibles en aquella época. Mientras hurgaban en busca de comida o materiales reciclables en las bolsas, desplegaban los residuos en las veredas y provocaban el rechazo y el descontento de la ciudadanía. Los reclamos de los vecinos del centro recibían mayor atención que los de las zonas periféricas, y esto en parte era así porque, en términos políticos, dicha zona concentraba un caudal electoral significativo para el socialismo.

En su primera campaña de gobierno, Binner incorporó el problema de la basura como tema de agenda y se comprometió a mejorar la recolección e impulsar la *contenerización* para lograr una *ciudad limpia*. Este concepto de *ciudad limpia y sustentable* recibió un impulso extra en 1996, con la llegada a Rosario de la Agencia de Cooperación Alemana *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ). Su desembarco se dirigió a la coordinación de un proyecto innovador, el *Proyecto Residuos Rosario* (PRR).

Esta Agencia trabajó en Rosario durante casi una década, y a través del PRR generó un cambio en la visión que primaba sobre la política de residuos: le otorgó visibilidad a los debates y al tratamiento de varios temas hasta entonces ocultos o no resueltos. Además, se observó una creciente institucionalización de *nuevas prácticas* en las que los funcionarios políticos vinculados al Ejecutivo se vieron favorecidos como destinatarios de un *know-how* que les abría puertas a una formación técnica eficiente y los posicionaba como actores políticos pasibles de formas de *accountability*.

Con la incorporación de la planificación como metodología *para lograr consenso* importada por la GTZ se instaló la necesidad del conocimiento mutuo entre los actores, tanto estatales y no estatales como individuales y colectivos. Eran actores dispuestos a debatir sobre el problema de los residuos en la ciudad, pero que hasta entonces no habían participado en la formulación de propuestas desde **una perspectiva ambiental**.

Toda política ambiental local tiene una referencia obligada al Programa Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), que en 1992 firmaron, en Río de Janeiro, los gobiernos nacionales, incluido el de la Argentina. Las bases de este documento sostienen un compromiso ambiental y una propuesta emblemática de acción, dirigidos a transformar el modelo de desarrollo económico en crisis en un *modelo de desarro-*

llo sustentable. Esto implica promover políticas públicas que consideren el cuidado del planeta y el ambiente, así como la gestión ecológicamente racional de los residuos sólidos y el tratamiento de las aguas cloacales. A partir de este Programa se acordó que, en los planos subnacionales, el compromiso debería tomar la forma de agendas 21 locales (A21L) o agendas ambientales descentralizadas.

Esta propuesta de planificación participativa convergía, en Rosario, con una gestión municipal en avanzado proceso de descentralización, cuyos supuestos troncales residían en la *eficacia* de las políticas del Estado y la *legitimidad* de sus acciones.

En la agenda ambiental descentralizada, ambos argumentos fueron el centro de la defensa de este modelo, en el que la sociedad civil y sus representantes debían ser convocados por las autoridades del gobierno local para debatir y acordar propuestas de solución a los problemas ambientales de la ciudad y *encaminarlos* hacia una política pública.

En materia de *eficacia* se ponía el énfasis en la previsión y el registro de las demandas y, en cuanto a la *legitimidad*, lo central radicaba en la participación y la deliberación de los actores.

La GTZ negociaba al mismo tiempo con el municipio y con la sociedad civil, ya que promovía la convocatoria ampliada de los actores para la planificación estratégica sobre los residuos. Que el gobierno aceptara esta nueva modalidad de trabajo participativa y horizontal no fue una tarea fácil para los representantes de la agencia alemana. Si bien existían grupos que interactuaban con el Estado en cuestiones ambientales, ahora los funcionarios de gobierno debían sentarse y aprender a *planificar de manera conjunta*, constituyéndose en un actor más. En algún punto, esta modalidad interfería con la política de gobierno ya que escapaba a los nuevos escenarios de participación *pre-diseñada* desde el poder político. Aquí

es donde se puso a prueba el modelo de gestión participativa que proponía el municipio.

Durante los noventa, en la agenda ambiental de Rosario se incluían diversos problemas de contaminación como los de las cerealeras y las aceiteras, del parque automotor y las antenas de telefonía; la deficitaria cobertura en materia de saneamiento (ya que sólo el 51% de los hogares contaba con cloacas y no había ninguna planta de tratamiento de efluentes) y la disposición irregular de los residuos, especialmente de los patológicos.

Los grupos que históricamente venían trabajando en estos temas ya habían incursionado en el espacio público antes de la primera intendencia de Hermes Binner (1995-1999). Bajo diferentes modalidades, las asociaciones se relacionaban con el sistema político, tanto con el legislativo como con el Ejecutivo municipales, y en menor medida, con el parlamento provincial. La institucionalización de los grupos estaba dada a partir de espacios de discusión y deliberación conjunta creados bajo el primer gobierno socialista de Héctor Cavallero (1989-1995), quien hacia 1994 abandonó las filas del Partido Socialista Popular (PSP).

En 1993, en el Parlamento local se había formado una comisión *ad hoc* en la que las ONG se nucleaban en un Consejo Asesor de la Comisión de Ecología (CACE), con la misión de asesorar a los concejales en temas ambientales. Un año después, desde el Poder Ejecutivo se impulsó la creación de otro organismo, el Consejo Ambiental Rosario (CAR). Su objetivo era más ambicioso: delinear un Plan Rector Ambiental para la ciudad. En él se encontraban representados todos los actores y sectores involucrados en la temática medioambiental, y las ONG rosarinas participaban como minoría.

Si bien varias organizaciones estaban presentes en ambos ámbitos de deliberación, en la práctica los dos organismos funcionaban separadamente, como espacios con escaso diálogo y sin indicios de trabajo conjunto o en una red de actores.

Este aislamiento, además, se *propiciaba*, ya que los políticos y funcionarios de cada cuerpo político visualizaban a los organismos como *invenciones propias*.

Pese a estas limitaciones y diferencias, los actores de la sociedad civil pretendían instalar la discusión sobre la agenda de política ambiental para la ciudad. Tanto el CAR como el CACE y la Comisión de Ecología (CODE) debían, necesariamente, interactuar con el municipio. De hecho, en los inicios de la gestión Binner, la relación entre el municipio y las organizaciones fue muy activa, particularmente con el CAR, que también se vinculó a través del PER y la GTZ.

Inicialmente, la oferta participativa fue recibida en un clima de confianza y optimismo. Los actores de la sociedad civil la interpretaron en clave *habermasiana*, ya que apostaban al concepto de deliberación como principio fundador del espacio público. Se advirtieron numerosas formas de acercamiento que permitían constatar la efectiva institucionalización de los espacios, el reconocimiento mutuo entre los actores y el acuerdo explícito para cooperar en la discusión de los problemas ambientales. Estos temas incluían desde el concepto amplio de *Rosario como ciudad sustentable*, que era la propuesta desde el PER, hasta el compromiso de trabajar por un Plan Rector Ambiental para la ciudad, inspirado en los modelos de Agenda 21 local (A21L).

El CAR era un organismo mediador de consulta y participación que interactuaba en los debates y proveía conocimiento al municipio, aunque sin perder la autonomía hacia su interior. Era común observar que la Secretaría de Servicios Públicos, a través de la Dirección General de Política Ambiental, expresara su reconocimiento al CAR en documentos oficiales en los que ponderaba sus acciones, la discusión y el consenso en temas específicos. Las entidades representadas en el CAR podían aportar su conocimiento y realizar informes de evaluación. Dos ejemplos fueron los trabajos de investigación y asesoramiento en materia de residuos patológicos,

un tema que preocupaba al municipio y sobre el que existía una fuerte presión mediática y de algunos sectores de la ciudadanía, y la evaluación de la renegociación del contrato de Aguas Provinciales de Santa Fe en 1998. Si bien esta problemática caía en la jurisdicción del gobierno de la provincia, liderado por el peronismo desde los inicios de la democracia, el municipio de Rosario se interesó en dejar sentada su opinión sobre la política de privatización del agua y del saneamiento y particularmente en la discusión de las tarifas.

De esta manera, el compromiso asumido por la sociedad civil apuntaba a la necesidad de identificar y articular acciones colectivas estratégicas e instrumentales que trataran de influenciar en el sistema político para acordar la inclusión de temas en la agenda política ambiental.

El balance de los primeros cuatro años de la gestión socialista muestra, no obstante, los problemas concretos de la cooperación entre el municipio y los grupos de la sociedad civil. En la práctica, la participación social fue condicionada, lo que ponía en suspenso su eficacia y su alcance. Apenas iniciada la nueva experiencia participativa comenzaron a circular cartas abiertas del CAR al secretario de gobierno de la ciudad, responsable del PER, en las que se reclamaba la inclusión de las propuestas previamente acordadas por el organismo en diversas instancias deliberativas. También surgieron reclamos del mismo tenor en el otro concejo, el CACE, hacia la CODE, y de la Comisión hacia el municipio.

A las limitaciones que comenzaba a evidenciar la cooperación entre el Ejecutivo y los distintos grupos se sumaban las tensiones, cada vez más crecientes, en torno a la disposición final de los residuos en la ciudad de Rosario. En 1994, el Municipio había comprado terrenos en Puente Gallego, un barrio humilde del sudoeste de la ciudad, con el fin de instalar un relleno sanitario. Esta decisión, que se tomó sin consultar a los pobladores del barrio, abrió la puerta a una disputa de siete años. Es decir que, en paralelo a los debates institu-

cionalizados de los grupos con el Legislativo y el Ejecutivo municipales, fueron creciendo otras formas de participación y de reclamo que finalmente estallaron en lo que fue el mayor conflicto ambiental en materia de residuos de nuestro período de estudio.

Se advertían entonces dos formas de participación: una institucionalizada (PAI) y otra no institucionalizada (PANOI). En la primera estaban involucrados actores informados, cuyo accionar en general se acotaba a un nivel de representación institucional. Dichos actores habían aceptado las reglas de juego sobre las modalidades de participación y elegían, de manera voluntaria y racional, actuar en conjunto para influir en el sistema político y el diseño de la agenda ambiental —en principio a nivel local, pero, sin perder de vista el alcance regional de determinados problemas ambientales. Su participación fue sostenida y continua y generalmente respondía a una trayectoria institucional que ilustraba en el conocimiento de ciertos temas.

A diferencia de la PAI, la elección racional para influir en el sistema político de la PANOI se expresaba a través de actores territoriales, generalmente vecinos, que reclamaban por problemas no tenidos en cuenta por el municipio y que afectaban su vida colectiva, su entorno y su cotidianeidad. Había un reclamo por derechos desatendidos, y a menudo los actores desconocían que se trataba de derechos ambientales. Expresaban un reclamo puntual, pero aun así podían constituirse como sociedad civil a partir de su interés y conocimiento de la problemática social. A su vez, podían contar con apoyo del sistema político y activar la comunicación política. Eran actores dispuestos a discutir con los espacios de PAI, a pesar de que los consideraban instancias *más cercanas* a los actores estatales.

Durante el período de nuestro estudio, los actores que fueron protagonistas de estos dos tipos de expresiones mostraron su disconformidad con las prácticas en las que se traducían la

política ambiental de la ciudad y denunciaron la *falta de oído político del municipio*. Estos planteos nos llevan a uno de los interrogantes cruciales de la investigación. ¿Qué había pasado con el modelo de gestión que apuntaba a construir una política de residuos ambientalmente sustentable y participativa?

Entre 1995 y 2003, el gobierno local decidió no sostener la construcción de una política ambiental consensuada, *a pesar de ser* un actor principal y haberse comprometido explícitamente *tanto con* la ciudadanía en general como con la sociedad civil en particular, a la que reconocía como interlocutora en las agendas ambientales locales. Y ello, a pesar de ser un gobierno cuyo discurso privilegiaba la participación social y que está legitimado en el poder desde hacía más de dos décadas.

Esta determinación instaló prácticas contenciosas y se centró en una visión técnica que, sustentada en **un estilo decisionista**, operó como un mecanismo discriminatorio de las formas de **participación** y de los **reclamos sociales** que pretendían objetar la política definida y practicada por el propio gobierno. Al minimizar y dejar de lado los reclamos y los acuerdos de cooperación, el municipio se convirtió en una usina generadora de problemas ambientales sin resolver, cuyo resultado fue la producción de **costos de transacción** en la participación, lo que a su vez generó serios conflictos socio ambientales y que se descartaran formas democráticas de representación institucionalizadas.

La lógica de funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil, sumada a sus propios celos y, en algunos casos, a su falta de experiencia, operaron también como obstáculos para la formación de coaliciones que fueran más allá de los espacios deliberativos pre-diseñados.

En esta investigación partimos de la idea de que las políticas públicas suponen una agenda de temas cuyo responsable es el Estado, y que una agenda ambiental genera una relación entre el poder político y la economía, con el compromiso im-

plícito de proteger el medio ambiente.¹ Este cuidado se traduce en marcos legales y organizaciones públicas de regulación y vigilancia, lo que significa que hay un poder político que asume el compromiso de cuidar el ambiente y que asigna recursos económicos a dicha tarea.

A escala local, vemos que en cada ciudad existen temas ambientales cuyo tratamiento político es materia de debate, ya que los diferentes sectores los conciben de maneras distintas. La polémica se basa en su entidad **como tema-problema**. Mientras que algunos actores coinciden en que determinados problemas son *merecedores de una política pública*, los decisores políticos a menudo no comparten el mismo criterio. Estas diferencias pueden marcar el rumbo de una política ambiental a largo plazo, como es el caso de *la construcción de la política de los residuos de una ciudad*.

La visión de los analistas sobre la política pública y la política ambiental

Para algunos analistas de políticas públicas (Cobb y Elder, 1984; Aguilar Villanueva, 1993), la *transformación de un tema en problema* define su pertenencia a la agenda política. Por eso destacan la importancia del proceso de formación de

1 Gutiérrez y Merlinsky (2011) consideran que la mayoría de los problemas ambientales son de origen económico, y que esto conlleva la intervención del Estado en la economía y en las regulaciones que sustentan a las inversiones económicas. Esta consideración se entiende más aún si la ponemos en paralelo con las declaraciones de Yolanda Ortiz, quien fue la primera secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano de nuestro país, cuando el presidente Perón creó esa dependencia en octubre de 1973. Ortiz afirmaba que los temas ambientales son ante todo cuestiones económicas (Cf. Entrevista Diario Página 12, 26/08/2013).

agenda, a través de varios grupos organizados que demandan al gobierno que preste atención política a sus temas y les dé entidad de problema.

Se habla entonces de una **agenda pública**, compuesta por las cuestiones que una comunidad percibe como merecedoras de atención pública; y de una **agenda política** o de gobierno, entendida como el conjunto de asuntos que los decisores políticos aceptan considerar. De esta manera, se afirma que lo que importa no es **cuáles y cuántos temas, asuntos o cuestiones están en juego**, sino el **cómo** se los define como problema de agenda política.

En este punto, existen dos visiones o paradigmas que discuten sobre la política ambiental y los modos en que se definen los problemas de agenda: la Modernización Ecológica y la Ecología Política. La primera presenta los problemas ambientales como pasibles de resolverse a partir de soluciones técnicas, por lo que se pone el acento en la innovación tecnológica y prevalecen los instrumentos teóricos sustentados en la economía convencional, que orienta las decisiones políticas y marca el modo en que se tratan los problemas. Junto con las categorías de gestión ambiental y de desarrollo sustentable se introduce el lenguaje de la eficiencia técnica y el uso de tecnologías con escaso nivel de contaminación. Prima, a su vez, el criterio económico de la relación costo-beneficio para disponer del uso de recursos naturales como el agua y los suelos.

Esta visión es académicamente conocida bajo diferentes nombres. Hajer (2000) la define como “teoría de la modernización ecológica”; Acselrad (2006:195), como “modelo económico racional”; e incluso Zhouri (2008) la denomina “paradigma de adecuación ambiental”. La forma de concebir los problemas desde este paradigma admite que las políticas ambientales pueden provocar impactos negativos o efectos contaminantes en el ambiente, lo que en el lenguaje técnico de la economía se denominan *externalidades*.

Las externalidades, a su vez, se conciben como fallas del mercado o situaciones en las que éste no es eficiente. Para que se restablezcan la eficiencia y el equilibrio, las externalidades deben ser internalizadas. Los ejemplos clásicos de la economía convencional se refieren a conflictos en los que generalmente hay empresas que contaminan, y sus productos salen al mercado sin haber previsto dichas externalidades. Ocampo (1999:15) es otro autor que define claramente que, desde el punto de vista de la modernización ecológica, los problemas ambientales están asociados a fallas de mercado. Desde esta óptica, una política ambiental de residuos puede ser eficiente y sustentable, aunque simultáneamente produzca externalidades.

La visión de la Ecología Política, contrapuesta y muy crítica de la primera, pone el acento en la naturaleza conflictiva de la cuestión ambiental y considera que el espacio urbano se presenta como una singularidad para comprender los conflictos sociales relacionados con el ambiente (Zhourri, 2005). Se advierte que el técnico despolitiza los temas al convertirlos en gestión, por lo que se propone una gestión ambiental participativa que permita pensar la política ambiental con criterios por fuera del cálculo económico. Además, como reto a la sostenibilidad de las políticas neoliberales, se reclaman indicadores precisos para evaluar los costos ecológicos y sociales de la contaminación, en lugar de asignar valores sólo a los contaminantes y a los procesos de degradación (Barkin, 2002:180; Leff, 1998a; Martínez Alier, 2000). Desde la mirada de la ecología política se enfatiza la relación entre el poder y los conceptos, particularmente en el uso ambivalente del término *desarrollo sustentable*.

El concepto de racionalidad ambiental pretende transformar la racionalidad económica mediante los principios de sustentabilidad ecológica y equidad social (Leff, 1986) y cuestiona el discurso de una política pública que conceptualiza los problemas ambientales en términos monetarios.

Tanto la visión de la Modernización Ecológica como la de la Ecología Política cuentan con diversos seguidores que ofrecen su conocimiento para la defensa y la innovación de los criterios que se entrecruzan para definir una política ambiental local: técnicos al servicio de funcionarios políticos, académicos y expertos que trabajan dentro y fuera de los espacios de la sociedad civil, representantes políticos, empresarios, vecinos y los propios funcionarios.

Es precisamente en esta diversidad de intereses que se construye la política ambiental local de los residuos. Como Hajer (2000) o Lezama (2004), sostenemos que los desarrollos en políticas ambientales dependen de manera crítica de la *construcción social específica de los problemas ambientales*.

Así, la política ambiental de los residuos se constituye como problema de la agenda política y se traduce como un problema de gestión.

La definición de la gestión ambiental de los residuos se determina en el nivel ejecutivo de gobierno –aunque comparte con el legislativo la discusión de los criterios económicos, ya que en el parlamento local se debaten y aprueban los pliegos de licitación de la recolección y la disposición final, los dos servicios que conforman la columna vertebral de la política. Si bien los criterios técnicos, y eventualmente los ambientales, pueden ser sometidos a discusión, el moldeo y la ejecución de la política finalmente son direccionados por el ejecutivo, que le imprime un estilo propio a las decisiones.

Estilo decisionista, participación y conflicto

El estilo propio de la gestión de gobierno socialista en materia de política ambiental entre 1995 y 2003, según afirma la hipótesis de este libro, se caracterizó por sus rasgos marcadamente **decisionistas**, que orientaron prácticas de gobierno claramente identificadas, y a su vez operaron como mecanis-

mo discriminatorio. A la par de degradar las formas de participación social, este estilo canceló las chances de avanzar hacia un modelo superador para la gestión integral de los residuos en Rosario y su área metropolitana.

Cada estilo político es, además, portador de una racionalidad política propia. Si bien las racionalidades remiten a esquemas perceptivos, una racionalidad política es aquella que permite discernir el campo discursivo dentro del cual el ejercicio del poder es visualizado (Giavedoni, 2012). En este sentido, el estilo decisionista en materia de política ambiental (EDEPA) incluyó formas de decisión en las que se articularon maneras de pensar, definir y ejercer el poder político, *interviniendo ante el problema de la basura*.

El EDEPA respondió, en la práctica, a una forma de gobernar que no se corresponde con la idea negativa de *falta de oído político* o *falta de voluntad política*. Por el contrario, se instaló en el corazón de una administración política caracterizada por una continuidad prolongada y sin alternancias. Se trató de un gobierno legitimado por los votos que se asumió como participativo y descentralizador, y que sostuvo que la dupla de descentralización y participación encerraba el compromiso de otorgar cuotas de poder hacia la ciudadanía en general, como una forma de relación democrática entre el Estado y la Sociedad. No obstante, en sus prácticas de política ambiental las definiciones se concentraron en una elite de alto rango.

En el caso de Rosario, la Secretaría de Servicios Públicos y la Intendencia fueron actores con capacidad implícita de veto a la hora de las decisiones (Tsebelis, 2006). Mostraron resistencia para incorporar ideas que no hubieran sido impulsadas desde el propio gobierno, incluso prácticas y compromisos participativos de sus propios funcionarios o técnicos.

El concepto de EDEPA no supone un Estado monolítico. Existen conflictos en su interior, como por ejemplo entre los propios funcionarios, autodenominados como técnicos *puros*

o *impuros* en función de su pertenencia o no al partido de gobierno. Esta diferenciación fue fuente de tensiones, particularmente ante determinadas decisiones en las que *lo técnico* se definía por la relación de costo-beneficio en sentido político.

La marcada autonomía del Estado a través de sus agentes muestra que sus acciones no deben verse como desinteresadas. A través de ellas se puede fortalecer la autoridad, longevidad política y el control social sobre las organizaciones y beneficiar a ciertos grupos de interés en desmedro de otros (Skocpol, 1985; Meny y Thöenig, 1992). Al mismo tiempo, los márgenes cambiantes de esta autonomía estatal no deben separarse de su relación con la sociedad, ya que al reducirse dicha autonomía se puede ganar espacio para la sociedad civil, y viceversa (Stepan, 1985).

En cuanto a la participación de la sociedad civil, comúnmente las personas que pretenden impulsar o incidir sobre las políticas ambientales a escala local eligen acercarse a organizaciones afines a la temática en las que se sienten representadas. Las formas asociativas permiten, entre otras cosas, ampliar información y conocimiento, discutir y debatir el tratamiento de los problemas ambientales de la ciudad y conocer a otros grupos interesados en temas similares, con los que se puede interactuar y deliberar.

Desde los enfoques de las teorías del espacio público, la deliberación se sostiene a partir de su fuerza argumental y se entiende que *la acción comunicativa reproduce la trama asociativa que sostiene las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública* (Habermas, 2000).

Las teorías pluralistas consideran que el poder está distribuido en la sociedad, y que la participación es viable desde formas asociativas agrupadas según su interés. El argumento de este enfoque es que, dado que los grupos reflejan los deseos e intereses de la sociedad, ellos pueden transmitirlos al Estado a través de sus representantes. Al poder estable-

cer relaciones institucionalizadas con las agencias del gobierno, pueden incidir en la determinación de las políticas (Dahl, 1961; Easton, 1996; Smith, 1993; Regonini, 1991; Subirats, 1989).

Esta capacidad de incidencia es el primer escalón de la participación social para incursionar en la intrincada y dialéctica relación entre los grupos y el Estado.

Tanto la participación como la deliberación son mediadas por estructuras y organizaciones que tienen intereses y objetivos propios. Esta condición tiene efectos distributivos, que muchas veces no son percibidos por quienes participan. En la práctica, pueden dar una ventaja de partida para los miembros de un grupo respecto de otros, y esto pone en tela de juicio los alcances de las formas participativas y deliberativas.

En cierto sentido, esto es así debido a que se parte del supuesto de que la participación es abierta, generalizada e igualitaria, es decir, que todo aquel que elige participar puede hacerlo. Al ser una elección voluntaria, está estrechamente vinculada a la idea de cooperación. Si bien la participación social en cuestiones ambientales es un derecho de todo ciudadano, en las gestiones locales descentralizadas también es promovida por el gobierno, donde él mismo, a través de sus funcionarios políticos, interviene como un actor más y genera una relación formal institucionalizada. De esta manera, reconoce y legitima la presencia de los actores sociales, e implícitamente se compromete a cooperar en las cuestiones de interés colectivo.

Además, toda forma de participación implica compromiso y tiempo, lo que tiene un valor trascendental al momento de evaluar el alcance y la eficacia de las acciones colectivas. Sobre esta base, la participación en nuestro caso de estudio se presentó **bajo dos expresiones: a partir de grupos** que trabajaban de manera voluntaria en temas de política ambiental, y **a partir de problemas** (ambientales), que afectaban a un cierto número de vecinos organizados para reclamar soluciones

y defender derechos ante el gobierno. La primera se entiende como *participación ambiental institucionalizada* (PAI) y la segunda, como *participación ambiental no institucionalizada* (PANOI).

Si bien ambas formas apuntan a incidir políticamente y conseguir que los funcionarios presten atención política a sus temas y les den entidad como problema en la agenda, presentan diferencias significativas en relación a los motivos que orientan sus acciones. Las teorías que argumentan sobre los motivos por los cuales la gente participa consideran como variable central la ausencia o presencia de incentivos, debido al costo en tiempo y dinero.

En este sentido, las acciones colectivas en los grandes grupos pueden ser consideradas como inviables e ineficaces (Olson, 1998) ya que predomina una lógica individual de costo beneficio. Por el contrario, quienes apuestan a la eficacia de este tipo de acciones entienden que, en los grandes grupos, los costos de organización y coordinación pueden ser asumidos por un sub-grupo que actúe como *masa crítica* (Marwell y Oliver, 1993). Esta *masa* está compuesta por pocos miembros organizados, que eligen asumir diferentes costos de manera individual, y que están dispuestos a aportar recursos propios como el tiempo y la información, para trabajar en la *obtención de bienes comunes* (Oström, 2000).

En Rosario, la PAI se da a través del trabajo de acciones de personas informadas, interesadas y conocedoras de los temas ambientales de la ciudad, los actores que participan en instituciones u organizaciones. Por lo general se trata de universidades, colegios profesionales, organizaciones ambientalistas, asociaciones vecinales y también empresariales, así como algunos gremios vinculados con temas de educación ambiental. A su vez, algunos grupos también se relacionan entre sí en otros espacios de debate a través de sus representantes. Este debate más amplio se referencia con otro tipo de escenarios,

creados por el estado local, en los que los temas comunes se refieren a la propia agenda ambiental local.

Se trata de Consejos o comisiones ad-hoc, en los cuales siempre hay un funcionario político responsable, que articula la relación con el ejecutivo y el parlamento local. Debido a su naturaleza representativa, estos espacios pueden facilitar la circulación e intercambio de información con otras instituciones afines y combinar la participación individual a través de acciones colectivas.

Sin embargo, queda claro que la participación de un funcionario político o de un concejal no es comparable con la del resto de los actores sociales. Sus intereses de cooperación política son implícitos, debido a su condición de funcionarios políticos rentados o elegidos por el voto popular. Para los actores que representan al poder político, difícilmente sea un dilema la incidencia de su participación en términos de costo en tiempo y dinero.

Bajo esta modalidad, la participación se organiza en base a una continuidad y regularidad deliberativa de los actores, que se dan cita en espacios comunes en los que implícitamente se comparten reglas de juego institucional. Su accionar se referencia conceptualmente con la idea de sociedad civil, desde la perspectiva teórica de Cohen y Arato (2000).

Esta mirada teórica alude a la necesidad de identificar y articular los modos estratégicos instrumentales de la acción colectiva desde las organizaciones y las asociaciones de la sociedad civil. El argumento central es que la lógica de la acción colectiva en las organizaciones es *dual*, ya que se manifiesta en *formas ofensivas y defensivas*. Por un lado luchan en contra del sistema político y el sistema económico, y a la vez tratan de influenciar en ellos a través de distintas alternativas.

En este sentido, los autores consideran que las organizaciones tienen una doble tarea política: influenciar las decisiones de la sociedad política y de la sociedad económica y articular

un proyecto dirigido a ampliar y democratizar las instituciones políticas y económicas.

Esta *doble tarea política* puede observarse perfectamente en el accionar de las formas de participación institucionalizada que estamos analizando, donde la continuidad o permanencia de los grupos pone a prueba la tensión entre el compromiso y los costos de la participación.

Desde la teoría, las instituciones se definen como invenciones humanas que permiten ordenar la diversidad de intercambios con reglas y sanciones que reducen la incertidumbre de quienes se acercan a ellas (North, 2001). También pueden entenderse como pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas, aunque no necesariamente aprobadas normativamente, por agentes sociales que mantienen la expectativa de seguir interactuando conforme a las reglas y normas formales e informales que rigen esas pautas (O'Donnell 1997:289-290).

A las instituciones se acercan los grupos y actores que pretenden incidir en las decisiones de política ambiental ya que, en términos teóricos, el espacio de la opinión pública liberal tiene una función crítica por excelencia. En este espacio sólo pueden ejercer influencia, pero no poder político. Para generar poder político, la influencia de los grupos debe extenderse a las instituciones democráticamente estructuradas, donde se puedan adoptar resoluciones formales (Habermas, 2000).

En la práctica, la dinámica de estas instituciones es compleja y los funcionarios y políticos que pueden generar resoluciones tienen intereses propios, y distintas capacidades para transformar esos intereses en política pública. De esta manera *la convergencia de intereses* es poco probable. Comúnmente se inclinan más por las *promesas* o *acuerdos implícitos* que por definiciones formales en materia de agenda.

Esta particularidad instala un componente clave: las reglas de participación no son claras, las definiciones no se ajustan a los casos y el saldo de la balanza de cooperación es desfa-

vorable para los grupos. Esto afecta los alcances de la participación. Se trata de un tipo de participación limitada, casi *arrinconada*, y que a menudo no llega a ser eficiente. Debido a esto los actores colectivos se desgastan, y por lo tanto participar cuesta: *se invierte mucho pero se gana poco en cuanto a la incidencia en la agenda ambiental*. Por eso hablamos de *costos de transacción* de la participación.

Desde la mirada neoinstitucionalista (North, 1998), los costos de transacción resultan de las diferencias entre los acuerdos pre-pactados y los finalmente cumplidos con las instituciones políticas. Las instituciones con bajos costos de transacción cuentan con reglas claras y generalmente establecen acuerdos y compromisos ex-ante sobre cooperación entre los actores, que luego son efectivamente cumplidos. Estas instituciones facilitan el intercambio, y por lo tanto reducen la incertidumbre de la interacción política, generan confianza hacia las organizaciones y facilitan la acción colectiva. Por el contrario, las que tienen altos costos son aquellas que no cumplen con lo pre-pactado en el marco propio de la institución.

En los procesos de discusión sobre los temas de política ambiental local, vemos que la relación ambivalente de las instituciones políticas con el resto de los actores puede entenderse en términos de costos de transacción. Estos costos sólo pueden ser evaluados o “medidos” en el marco de un estilo particular de política ambiental, que se inscribe en una política de gobierno.

Para ello es necesario observar todo el lapso de una gestión o un período de tiempo en el que la participación haya sido constante y el intercambio o las *transacciones hayan tenido continuidad y afinidad*. Los acuerdos pre-pactados no se traducen en criterios explícitos acotados y formales, sino que se reconstruyen en base a los relatos de los actores y a los repertorios y prácticas institucionales.

Las formas de participación social en los espacios locales son una variable clave en todo proceso previo a la toma

de decisiones en cuestiones ambientales. De lo contrario, se generan escenarios de decisionismo político que pueden desembocar en *conflictos ambientales*. En este caso, las políticas adoptan la forma de intervenciones sobre un territorio a través de obras o mega obras que producen impactos ambientales negativos para la población cercana sin informarla previamente, y que, por ende, la exponen a situaciones de vulnerabilidad e incertidumbre.

La antesala del conflicto es un problema ambiental, es decir, un tema que adquirió casi positivamente la categoría de problema en la agenda política del gobierno, pero que está amarrado implícitamente a una determinada visión unilateral de política ambiental.

Los conflictos ambientales son un tipo particular de conflicto social en el que tiene lugar una dinámica de oposición, controversia, disputa o protesta de actores (Santandreu y Gudyas, 1998). El modo en que se definen y demarcan los problemas está estrechamente relacionado con la construcción social específica de dichos problemas y del contexto institucional, el cual a su vez codetermina los argumentos que se enuncian (Hajer, 2000: 4).

Si lo pensamos en relación a la política de residuos podemos plantearnos las siguientes preguntas: ¿qué problemas pueden ser materia de conflicto ambiental? ¿El tratamiento de los pliegos de recolección en el parlamento local? ¿El servicio de recolección y su disposición final? ¿La relación entre la educación ambiental y el cuidado del ambiente? Todos estos temas tienen su grado de conflictividad, inclusive políticamente, pero difícilmente puedan dar origen a un conflicto ambiental o tener como protagonistas centrales a actores territoriales, como sí ocurrió con el caso de los vecinos de Puente Gallego, afectados de manera directa por la disposición final de los residuos.

Al reclamar, los potencialmente afectados se convierten en actores territoriales y adquieren significación para el análisis.

En este sentido, los conflictos ambientales deben ser analizados en los espacios de apropiación, no sólo material sino también simbólico, donde se disputan criterios de legitimidad en relación a los usos del territorio (Acselrad, 2004: 23-24). Los conflictos ambientales ponen a prueba los alcances de la participación social y los recursos políticos del gobierno en sentido amplio, o sea, tanto del ejecutivo como del deliberativo, y son clave para entender bajo qué condiciones es posible incidir con acciones colectivas.

Con la ayuda de este entramado de conceptos intentaremos dar cuenta de los principales lineamientos de la política ambiental local en materia de RSU y las distintas instancias de cooperación y conflicto entre los actores involucrados a lo largo del período comprendido entre 1995 y 2003 en Rosario.

Sobre el final del libro avanzaremos, además, en el panorama de los 11 años que separan a la actualidad del final de dicho período en el que, como sostuvimos, primó un estilo de gobierno *decisionista* que además de degradar las formas de participación social, ponderadas en todos los manuales sobre agendas ambientales locales, canceló el proyecto superador del actual modelo de contenerización, enterramiento y limpieza (CEL). Este modelo perpetúa la lógica de los rellenos sanitarios, conduce a la búsqueda continua de terrenos para futuras localizaciones y revela una escasa preocupación efectiva por la reducción de los residuos que se entierran diariamente.

Hoy en día, con el relleno sanitario relocalizado fuera de Rosario y una ordenanza de Basura Cero que impone metas claras de reducción y la necesidad de impulsar la separación en origen, la discusión en torno a la problemática de la *basura* sigue abierta, a la espera de *políticas* que den respuesta a la dimensión de tal desafío.

CAPÍTULO 1.

LA PARTICIPACIÓN DURANTE EL GOBIERNO SOCIALISTA. DEL DISCURSO A LA REALIDAD.

Desde el retorno a la democracia en 1983 y hasta la actualidad, la sociedad rosarina fue partícipe de momentos dramáticos, en el marco de dos crisis político-institucionales en el país. Uno de ellos fue el de la hiperinflación y los saqueos de 1989 y el segundo, en 2001, en el que a los saqueos se sumó el corralito financiero. Ambas crisis afectaron profundamente a la ciudadanía y significaron desafíos para los gobernantes locales que debieron enfrentarlas.

En 1989, las preocupaciones del gobierno municipal giraron en torno a la cobertura de la emergencia social y alimentaria, con el propósito de menguar las desigualdades socioeconómicas y los contrastes territoriales que habían emergido durante las dos primeras gestiones radicales (1983-1989)¹. La propuesta del Partido Socialista Popular (PSP), que ganó las elecciones en 1989, fue pensar la política como un servicio al ciudadano, basada en los pilares de la honestidad, la idoneidad y el trabajo en los barrios. Sin contar con referentes políticos a nivel nacional, alcanzó la victoria, y el entonces concejal Héctor Cavallero se convirtió en el primer intendente socialista de Rosario. Desde entonces, el socialismo permaneció en el

1 Desde el inicio de la democracia (1983-1989) estuvo al frente del municipio el radical Horacio Usandizaga, quien sostuvo el éxito de su gestión en la obra pública y pretendió llevar a cabo una reforma del Estado local, aunque sin poder concretarla. El segundo período de su gestión (1987-1991) se interrumpió a los dos años de mandato (1989), tras la victoria electoral del presidente Carlos Saúl Menem. Meses antes, Usandizaga había prometido públicamente: “Si gana Menem, renuncio”.

poder ininterrumpidamente. En 1995, después de la reelección de Cavallero en 1991, el partido obtuvo su tercer mandato consecutivo bajo la intendencia de Hermes Binner.

A pesar de los resultados electorales favorables, en 1993 el PSP se fracturó en dos corrientes. Por un lado se conformó el sector *movimientista*, liderado por Cavallero, a cuyo estilo político los opositores dentro del partido definieron como *populista* por su política alimentaria de carácter asistencialista durante la emergencia social de 1989, que incorporó a sectores no tradicionales al PSP². Por el otro, se distinguió el grupo de los socialistas *históricos* o del *socialismo unificado*, conformado por el entonces ministro de Salud, Hermes Binner, y sus seguidores, entre quienes se destacaba el actual senador nacional Rubén Giustiniani. La escisión se hizo definitiva en las elecciones municipales de 1995, en las que finalmente venció el sector *histórico* bajo el lema Alianza Santafesina, conformado por el PSP, el Partido Demócrata Progresista (PDP) y la Unión Cívica Radical (UCR)³. En 2002, el PSP pasó a llamarse Partido Socialista a secas, tras la unificación con el Partido Socialista Democrático.

Bajo el liderazgo de Hermes Binner entre 1995 y 2003, el socialismo se consolidó como un partido con trayectoria de gobierno cuyos representantes y funcionarios dejaron una huella como hacedores de políticas públicas innovadoras⁴.

2 Históricamente, el partido reclutó a la mayoría de sus cuadros en la Universidad pública, en agrupaciones de militancia política afines como el Movimiento Nacional Reformista (MNR). Con lo cual, su ámbito político por excelencia era el espacio académico. Su proyección a instituciones de gobierno tradicionales como el Concejo Municipal o el poder legislativo a nivel provincial y nacional fue, en sus comienzos, muy reducida.

3 Sobre las causas de la ruptura, cf. Guberman (2004).

4 Binner consolidó y garantizó la permanencia ininterrumpida en Rosario del socialismo, un partido que, de ser históricamente de oposición –“oposición 10%”, en términos de Guberman,

Esta nueva gestión estuvo signada por transformaciones políticas que marcaron un nuevo rumbo para el futuro de Rosario y, más tarde, para la provincia de Santa Fe.

En 2007, el socialismo ganó la gobernación de la provincia y desplazó por primera vez en 24 años al Partido Justicialista (PJ). Este hito marcó un proceso de identificación del socialismo a nivel nacional como “partido opositor que trabaja para profundizar políticas progresistas”⁵.

De este modo, la experiencia del socialismo en Rosario comenzó a trascender las fronteras de la ciudad y a ser visualizada como una *alternativa progresista de gobiernos locales de centro-izquierda* exitosa⁶, y como la cara de la *nueva política* en Argentina y Latinoamérica.

El fenómeno de *la nueva política en la Argentina* fue abordado en estudios de gobierno locales. Según estos estudios (Cherny y Vommaro, 2004; Annunziata, 2006), la característica definitoria del fenómeno reside en el surgimiento, a nivel subnacional, de nuevas figuras políticas que no responden a los partidos tradicionales y cuyos mandatos se renuevan a

(2004)–, se convirtió en partido de gobierno con un amplio caudal electoral. Su liderazgo se visualizó además por su capacidad para integrar alianzas electorales y de gobierno, tanto a nivel local como provincial. Luego de una gestión de ocho años (1995-2003) y, en una carrera política ascendente, fue electo Diputado Nacional (2005-2007), gobernador de Santa Fe (2007-2011) y actual líder del Frente Amplio Progresista (FAP), segunda fuerza por la oposición en la elección presidencial de 2011 (14,27% de los votos).

- 5 Opinión vertida por Silvia Ausburguer, jefa del bloque socialista en el Congreso de la Nación en declaraciones al diario La Capital de Rosario, 02 de marzo de 2008.
- 6 Autodefinido así por el Dr. Hermes Binner en la entrevista realizada en abril de 1997 por Juan J. Giani, publicada en el libro coordinado por los politólogos rosarinos Quiroga y Iazzetta (1997: 153).

partir de una mayoría electoral que deposita su confianza en la calidad de la gestión. Las intendencias progresistas, a su vez, se destacan por un discurso ciudadano que se sustenta en las ideas de transparencia, honestidad y eficiencia.

Rosario más allá de sus fronteras: Las transformaciones del gobierno local y el proceso de internacionalización

El nuevo gobierno socialista encabezado por Hermes Binner se presentó, desde el inicio, dispuesto a gobernar desde un Estado superador de la idea convencional de la administración local. Apuntó a mejorar la *governabilidad*⁷, con el objetivo de *posicionar a Rosario en el ámbito internacional*.

Al igual que otros gobiernos locales en el contexto de globalización e integración subregional de la década de los noventa, el gobierno socialista procuró hacer trascender a Rosario como protagonista más allá de sus fronteras. Propuso una gestión innovadora, basada en una serie de ejes emblemáticos (descentralización, participación, democratización local y diseño de planes estratégicos), y eso le permitió alinearse junto a otros municipios de la región y del mundo en un proceso de integración.

Ello fue posible gracias a la *asociación* como miembro pleno a organismos internacionales como el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), creado en 1993 con sede en Barcelona, y al trabajo conjunto con organismos internacionales que promovían planes y reformas acordes al nuevo estilo de gestión⁸.

7 Cf. Bifarello (2006).

8 En Rosario intervino la Agencia Española de Cooperación (ACE), que tomó como modelo de referencia a Barcelona y a Bilbao y proveyó Fondos Mixtos de Cooperación y el intercambio de técnicos y especialistas. (Cf. Reyna, 1998:116-118).

El intendente Binner apostó a mejorar y modernizar el Estado municipal y a instalar un nuevo concepto: el de *marca de ciudad*. Sus asesores políticos fueron verdaderos entusiastas que promovían mensajes publicitarios como “Rosario, la *ciudad de las oportunidades*” y como “*el mejor lugar para vivir*”. Ambos *slogans de gestión* se generalizaron a partir de 1995 como herramienta de propaganda política.

Los medios de comunicación también difundían esta nueva imagen de la ciudad como propia del gobierno de turno. En una entrevista a un diario local, el comunicador y gestor cultural catalán Toni Puig Picart lo resumió claramente: “Hay que plantear que Buenos Aires es maravillosa, pero que Rosario es ideal para vivir. Buenos Aires puede ser el motor, pero si querés encontrar calidad de vida hay que vivir en Rosario”⁹.

Así, Rosario comenzó a ser presentada como una *mercociudad* por excelencia, posicionada estratégicamente en su dimensión metropolitana y en el ámbito del MERCOSUR como polo tecnológico, comercial y cultural¹⁰. A la vez, se buscaba

También se usaron fondos del BID para la ejecución del programa de Modernización y descentralización del Municipio, destinados a obras de infraestructura (Cf. INFOPER 2001 Plan Estratégico Rosario.Nº7, septiembre 2001. Publicación de la Municipalidad de Rosario).

9 Diario La Capital de Rosario, 30 de junio de 2001.

10 “Mercociudades” es una asociación fundada en 1995 por las autoridades de Buenos Aires, La Plata, Rosario, Córdoba, Mendoza, Asunción, Montevideo, y de las ciudades brasileras de Salvador, Río de Janeiro, Brasilia, Curitiba, Florianópolis y Porto Alegre. El objetivo era impulsar la participación de los municipios en el seno del Mercosur y el intercambio y la cooperación entre las ciudades de la región. Actualmente está conformada por 274 gobiernos locales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, cuya población suma alrededor de ochenta millones de ciudadanos.

posicionarla como una ciudad con proyectos y desafíos para la gestión y planificación de la escala urbana, con la aspiración de promover y asegurar la competitividad global de su territorio. La propuesta prometía garantizar una infraestructura de servicios, transportes y comunicaciones para fortalecer la calidad de vida de sus ciudadanos¹¹.

En poco tiempo, la ciudad se convirtió en territorio de desembarco de asesores, técnicos, capacitadores, expertos externos y forjadores de planes de participación. Los funcionarios locales se nutrieron de los conocimientos de estos nuevos actores, lo que fortaleció el accionar de un gobierno dispuesto a implementar políticas transformadoras y fomentar el *trabajo en redes* para trascender a nivel nacional, regional y mundial.

Se instaló la necesidad de pensar el concepto de ciudad como un actor complejo, capaz de ser protagonista en el ámbito municipal bajo una democracia de proximidad (Castells y Borja, 1996), sin perder de vista su inserción internacional.

Los contactos que se generaron en las redes de ciudades grandes y medianas permitieron difundir las experiencias compartidas. Simultáneamente, se gestaron alianzas políticas estratégicas y encuentros de referentes *de gobiernos locales exitosos*¹².

11 Estos conceptos se utilizaron en documentos y folletos del Programa de Descentralización y del de Modernización (Secretaría General de la Municipalidad de Rosario) y de la Oficina de Coordinación del Plan Estratégico Rosario (PER), al que nos referiremos más adelante.

12 Un caso políticamente equiparable a Rosario fue el del municipio de Morón, en la provincia de Buenos Aires. En 1999 se gestó el liderazgo de Martín Sabbatella, quien estrechó vínculos con Binner y puso en marcha su modelo de gestión que “no para(ba) de crecer”, como bien lo señala Annunziata (2006). Hoy Sabbatella es el principal referente de Nuevo Encuentro, un espacio político alineado al oficialismo a nivel nacional; y

Esta nueva modalidad de relacionamiento, además de favorecer los intercambios entre agentes públicos y privados con capacidad para actuar en la dimensión doméstica e internacional, permitió aceitar vínculos de liderazgos políticos locales que lograron recuperar la confianza del voto ciudadano y fueron reconocidos como líderes o protagonistas de las instituciones políticas democráticas (Cherny, 2003: 166).

La cooperación internacional se incorporó como un nuevo modelo de intercambio que, paulatinamente, se tradujo en el *asociativismo entre ciudades*. Este fenómeno puede entenderse como un proceso a partir del cual las ciudades no necesariamente vinculadas o cercanas entre sí pueden generar proyectos basados en problemáticas comunes. En nuestro caso de estudio, la participación en red se direccionó inicialmente a integrar diversos actores, pero con prioridad en los niveles gubernamentales.

La novedad del *asociativismo* radicó en que, a diferencia del viejo modelo de Estado-Nación, promovía la proyección internacional de la vinculación *entre las ciudades* en relaciones de tipo cooperativo, abiertas, flexibles y participativas, y cedía espacio a otros actores a escala subnacional como las universidades o las ONG para programar actividades con el municipio (Borja y Castells, 1996; Fleury, 2002; Chasqueti, 2003).

Rosario se convirtió así en un centro de confluencia de redes, en base a tres dimensiones: como cabecera del Área Metropolitana del Gran Rosario, conformando la Región Centro del país (Entre Ríos, Córdoba y Santa Fe) y como *puerta y puerto* del MERCOSUR.

Además de formar parte del CIDEU, Rosario se integró en otras redes regionales e internacionales como la Red de Ciudades del Mercosur; la Alianza de Ciudades que luchan contra la

presidente de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA).

Pobreza, un programa de la ONU y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y se constituyó como sede de la Oficina Regional de la Red de Ciudades Educadoras. Como hasta la fecha, desarrolló además múltiples actividades con la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) y trabajó en el Programa de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (URBAL), entre otras organizaciones. También participó del Programa Hábitat, el Programa de Gestión Urbana de Hábitat para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (PGU).¹³

En este recorrido se observó un efecto multiplicador del empleo de nuevos recursos a favor de la cooperación y del protagonismo de la ciudad que habilitaron al municipio a trabajar en diferentes programas y proyectos y que, al mismo tiempo, aseguraron su participación en centros de cooperación e investigación internacionales.

La ciudad del río marrón: innovación y modernización

La modernización e innovación de la gestión tuvo su correlato en dos grandes iniciativas que permitieron que Rosario fuera *competitiva* internacionalmente: el Programa de Descentralización y el Plan Estratégico Rosario. Ambos conformaron el centro de la agenda política de la gestión de Binner y se pusieron en marcha en 1996, casi inmediatamente después de la asunción del nuevo mandato socialista.

13 En el marco del proceso de globalización y de la permeabilidad en las fronteras nacionales, las ciudades experimentaron modificaciones tanto en su rol a nivel internacional como en los estilos de gobierno, y gestión locales. En el caso de Rosario, esta tendencia se adecua a lo que Borrel (2012) define como un tipo de “inserción internacional directa a través de políticas de proyección internacional de la ciudad”.

Estas propuestas innovadoras ya habían comenzado a discutirse en sectores que simpatizaban con el partido de gobierno antes de la asunción de Binner. Se había convocado a distintos profesionales en el ámbito del Instituto de Estudios Rosario, espacio pluralista y ampliado del PSP en el que se debatieron proyectos de políticas públicas para la ciudad, previendo la continuidad del socialismo al frente del municipio¹⁴.

La gestión de Binner anunció públicamente que se comprometía a construir un gobierno participativo que promoviera un nuevo vínculo con la sociedad civil rosarina, definido como *un nuevo contrato social*. Ambos proyectos eran políticamente compatibles y existía un nexo entre ellos. Tanto el Programa de Descentralización como el PER, si bien tenían objetivos diferentes, estaban bajo la órbita de la Secretaría General, que dependía directamente de la Intendencia.

El Programa de Descentralización y Modernización se puso en marcha en enero de 1996, a partir del decreto 0028/96. El gobierno lo definió como un proceso administrativo, político y social a través del cual se transferían recursos, competencias y funciones desde una administración central hacia organismos, entes y ámbitos de menor jurisdicción. El objetivo final apuntaba a “lograr una mayor proximidad entre las decisiones administrativas y políticas de la gestión muni-

14 El asesoramiento fue diverso e incluyó a profesionales que participaron en forma individual o a través de equipos. En una entrevista a Hermes Binner realizada en 1995, el mandatario expuso sobre la modernización del Estado municipal y marcó su origen en el Instituto. “Queremos sacar a Rosario de la situación de estancamiento en la que hoy estamos [...] Esto es posible porque hay una fuerte decisión y un compromiso del próximo gobierno municipal [...] esto lo hemos analizado en el Instituto de Estudios Municipales”. Entrevista publicada en la revista Tiempo Empresario N° 130 Rosario, octubre de 1995.

cial y el ciudadano”, y los objetivos generales y específicos se alineaban en esta dirección: “Desconcentrar servicios para modernizar la gestión, logrando eficacia, eficiencia y transparencia, promover la participación ciudadana, fortalecer la sociedad civil, promover la participación en la toma de decisiones y en el control de la gestión”.¹⁵

La característica principal de este gran cambio fue la desconcentración administrativa, que se materializó en la apertura gradual de diferentes distritos o *minimunicipios*¹⁶. Se crearon seis Centros Municipales de Distrito (CMD) en diferentes sectores de la ciudad: Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste y Sur. Los técnicos del municipio los delimitaron teniendo en cuenta las particularidades y los contrastes de la ciudad consolidados histórica y socialmente¹⁷. Para el funcionamiento de los CMD se proyectó un rediseño del circuito de los trámites y la informatización de los procesos. Todo esto

15 Así consta en el “Documento base para la descentralización”. Municipalidad de Rosario, Editorial Municipal, Rosario, 1996. También se puede consultar la colección de Cuadernos “Parte por Parte”, soporte de información de la Municipalidad de Rosario, referidos al programa de descentralización. Estos cuadernos resumen la información sobre los aspectos conceptuales del Programa así como la producción del trabajo elaborado en el marco del Convenio de Cooperación Técnica firmado entre la Municipalidad y la Universidad Nacional de Rosario.

16 Históricamente, la Municipalidad de Rosario concentraba toda su actividad administrativa en el Palacio Municipal (el “Palacio de los Leones”). La desconcentración en distritos significó acercar las dependencias municipales a los vecinos, simplificar y agilizar los trámites y mejorar la atención de reclamos.

17 Según Nari (1999:97-98), las variables que se tuvieron en cuenta para definir *los límites* de los distritos fueron: “el tamaño de la ciudad, la heterogeneidad espacial, las desigualdades socio-económicas y la existencia de una centralidad muy fuerte y desequilibrante.”

implicó la capacitación de los empleados y el recambio de la vieja estructura burocrática centralizada. Además de los trámites y servicios de jurisdicción municipal, en los CMD se ofrecían un conjunto de prestaciones relativas a servicios públicos provistos por los gobiernos provincial y nacional. Una de las innovaciones fue, por ejemplo, la inclusión de un registro civil por distrito.¹⁸

Los objetivos orientados a la participación en los espacios descentralizados no fueron considerados en la primera gestión de Binner (1995-1999). Recién sobre el final del segundo mandato (1999-2003), en plena debacle social del 2001, comenzó a implementarse en forma casi experimental, aquello que había sido pensado como un instrumento de interacción entre el municipio descentralizado y la sociedad civil: el Presupuesto Participativo (PP)¹⁹.

Los actores externos al sistema político que fueron convocados y colaboraron con la discusión del Programa de Descentralización afirmaron que no existía un compromiso político formal desde el gobierno con los interlocutores de la sociedad civil. La consulta e inclusión de los actores no gubernamentales se circunscribió a la celebración de convenios-marco entre la Secretaría General Municipal, a cargo del Programa, con las facultades de Arquitectura, Ciencia Política y Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Rosario.

18 Cf. Diario La Capital, Rosario, 31 de diciembre de 1995.

19 El PP es una iniciativa, aún vigente, a partir del cual una parte del presupuesto municipal se destina a la realización de proyectos propuestos y elegidos a través del voto por los vecinos de cada Distrito. Este modelo, que se inició en Porto Alegre, Brasil, fue tomado como referente por diferentes ciudades de Latinoamérica. Si bien la bibliografía sobre esta experiencia es inmensa, destacamos los aportes de Goldfrank (2007), Mezones (2005), Font (2001), Gret (2002), Fung y Olin Wright (2003). Para el caso puntual del PP en Rosario pueden consultarse: Lerner y Schugurensky (2007); Bloj (2008) y Ford (2008).

Al interior de cada unidad académica, la autonomía permitió consultar o no a los Consejos Directivos. Se designaron especialistas para representar a cada facultad y se tuvieron en cuenta a los grupos de investigación ya activos que estaban abocados al estudio de la gestión y administración local desde diferentes miradas disciplinarias²⁰.

Este aceitado contacto con la Universidad en general, y con varias facultades en particular, fue posible en virtud de la propia inserción histórica del PSP en el ámbito universitario rosarino, tanto a través de sus militantes estudiantiles en el Movimiento Nacional Reformista (MNR) como de aquellos que, con el tiempo, ya formaban parte de los ejecutivos de cada facultad como secretarios académicos, vicedecanos, decanos, entre otros.

La apuesta al Plan Estratégico Rosario (PER)

El giro en el modelo de gestión era decisión tomada, y desde el arribo a la Intendencia los equipos de Binner se embarcaron en estudios para impulsar un plan estratégico que siguiera las experiencias exitosas de otras ciudades latinoamericanas y europeas. La idea fuerza de los planes estratégicos consiste en la convocatoria pública, desde el gobierno local, a diferentes actores públicos y privados para generar un diálogo y una discusión organizada de los grandes temas que son relevantes para la ciudad, con la intención de que puedan

20 Varios docentes y profesionales colaboraron en forma voluntaria y no rentada mientras que otros lo hicieron a partir de un contrato laboral con el municipio. De todas maneras, esta colaboración se tradujo no sólo en asesoramiento sino también en trabajos de investigación y artículos de divulgación que conformaron parte del frondoso material del *marketing de la nueva ciudad descentralizada y de cara al Río*.

direccionarse hacia algún tipo de política pública futura, lo que se conoce como *agenda de los ciudadanos*.

En este sentido, se espera que el diálogo esté apuntado a generar acuerdos, a partir de las consultas y deliberaciones; a recabar información, pero, al mismo tiempo, a garantizar una presencia visible de las instituciones y organizaciones. La trascendencia y publicidad de los debates de los ciudadanos es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el sostenimiento político de este tipo de planes, que por cierto revisten características novedosas y atractivas en materia de gestión pensada en clave de *construcción participativa*.

Como primera medida, el nuevo gobierno sumó y convocó a técnicos municipales, expertos de distintas instituciones e investigadores universitarios para trabajar en un Documento Pre-Diagnóstico para el Plan. En octubre de 1996 se constituyó la **Junta Promotora**, integrada por un conjunto de actores políticos, económicos y sociales que representaban a 25 de las instituciones más emblemáticas de la ciudad e incluían desde la Universidad Nacional de Rosario, el Arzobispado y el Concejo Municipal. También había sido convocado el vice gobernador de la Provincia. Esta Junta se constituyó como el núcleo gestor de la iniciativa.²¹

La Junta fue la encargada simbólica de convocar a la ciudad y a la provincia para la formulación del Plan Estratégico. Sus integrantes manifestaron el interés por sentar las bases de una *Rosario moderna consolidada en un nuevo contexto nacional e internacional*, sustentada en su tradición de trabajo y su privilegiada ubicación geográfica.

En abril de 1996 se constituyó el **Consejo General**, el segundo órgano de la estructura organizativa del plan. Estaba

21 Así lo entiende el documento titulado “Plan Estratégico Rosario”. Constitución Junta Promotora, 10 de Octubre 1996, producido por la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario, p.3.

conformado por más de ciento treinta organizaciones productivas, gremiales, deportivas, culturales, profesionales, universitarias y vecinales. Un tercer organismo fue la **Asamblea de la Ciudad**, integrada por instituciones y personalidades de reconocida trayectoria que acordaron con el Plan, lo que se conoce como *notables locales*, en los términos de Manuel Castells (2000), –es decir, como los intermediarios entre los actores locales y las autoridades.

El PER también contaba con una **Oficina de Coordinación**, conformada por un reducido equipo técnico-administrativo que estaba a cargo de la organización del conjunto de las actividades previstas para el desarrollo del Plan, la producción de los materiales técnicos utilizados en cada etapa y de la comunicación con las instituciones del Consejo General y de la Junta Promotora. Posteriormente se constituyó el **Consejo Técnico Consultivo**, una especie de red de referencia formada por centros o institutos de investigación de los ámbitos público y privado para aportar su visión en los debates sobre la ciudad y la región.

De esta manera, el PER se presentó como un plan de acción que convocó a un crisol de actores de manera casi regular durante más de cinco años. Generó un *marketing* alrededor del diseño de la ciudad futura y abrió una serie de debates sobre los grandes temas que los asistentes presentaban en las reuniones. La legitimidad y la visibilidad de los actores y las instituciones fue un motor para las deliberaciones, organizadas desde la Oficina de Coordinación. La presencia sostenida en estos espacios fue un indicador de esa legitimidad: en 1998, la participación ascendía a las 5.500 horas/hombre de trabajo voluntario.²²

Según la concepción del municipio, la planificación estratégica urbana era un proceso que permitiría articular las ini-

22 Según consta en los documentos oficiales del PER, PER Diagnóstico, 1998, (pág.8).

ciativas de los actores públicos y privados. Se la consideraba una herramienta de desarrollo local para avanzar hacia formas progresivas de gobernabilidad. Las intervenciones estratégicas eran el horizonte para garantizar la calidad de vida urbana, el progreso económico social y una profundización sustantiva de la democracia.

Durante esta etapa, los procesos de concertación y discusión de los grandes temas y problemas de la ciudad se asimilaron al concepto de agenda de los ciudadanos. Así, las ciudades que inauguraron este tipo de gestiones innovadoras se inscribieron en lo que fue entendido como “un proceso dirigido hacia una nueva institucionalidad”, en el que un “modelo gubernativo gerencial” desplazaba al “antiguo modelo administrativo burocrático residual”. (García Delgado, 2000:92 y Madoery (1996)).

El municipio también entendía a la planificación estratégica como “un proceso metodológico apto para reconocer nuevas formas de acción frente a un entorno que se transforma rápidamente”²³. Los documentos oficiales rescataban que el Plan era el producto de la deliberación colectiva de los actores sociales (y *no de un grupo de expertos o funcionarios de gobierno*), que decidían en forma colectiva y consensuada la ciudad deseada y los caminos más apropiados para alcanzar las metas fijadas. La deliberación desde el PER fue leída en términos *arendtianos* como el principio fundador de la esfera pública. La mirada filosófica política de Hannah Arendt (1974) se detuvo en analizar, en otro contexto histórico por cierto, la acción de los individuos que, como seres políticos y como ciudadanos, intervienen con acción y discurso en el espacio público para rescatar y resignificar su capacidad de incidencia.

23 Así lo define el documento titulado “Plan Estratégico Rosario”. Constitución Junta Promotora, 10 de Octubre 1996. Producido por la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario

También tuvieron lugar reuniones con especialistas y profesionales, seminarios técnicos, conferencias y coloquios con invitados extranjeros, quienes disertaron junto a notables locales acerca del rol de los escenarios subnacionales en el marco de las nuevas uniones políticas y económicas, tanto en Rosario como en otras ciudades del CIDEU.

En estos coloquios, los profesionales extranjeros advertían reiteradamente sobre los riesgos de importar o trasplantar el nuevo modelo a la arena local y sobre la necesidad de atender las condiciones estructurales y coyunturales de cada municipio. No se trataba, según sostenían, de imitar procesos exitosos en otros países sino de lograr una adaptación que fuera producto del consenso entre funcionarios y ciudadanos, con el compromiso general y voluntario de la sociedad rosarina.

En cuanto al funcionamiento operativo del PER, dijimos que la organización de las actividades estaba a cargo de la Oficina de Coordinación. Eso incluyó la producción y distribución de los abundantes materiales que ordenaban la participación en las diferentes áreas de interés²⁴, a partir de las llamadas Comisiones Temáticas. Las discusiones se estruc-

24 Las publicaciones de material soporte del PER entre 1996 y 2003 fueron innumerables, e incluían documentos de todo tipo: diagnósticos, informes, balances, folletería y otras formas de divulgación. Por ejemplo, a partir de 1999 se publicó un folleto denominado “Rosario Informa. ¡Queremos bien a Rosario!” en el que se incluían noticias del PER. Este material, producido por la Dirección General de Comunicación Social de la Municipalidad, llegaba a los hogares junto a factura de pago de la Tasa General de Inmuebles (TGI). En el 2000 se lanzó un boletín mensual llamado “Info PER”, que se enviaba de la misma forma a todos los contribuyentes. A diferencia del folleto, acercaba los balances de las actividades del PER, y Rosario se proyectaba como mercociudad por excelencia. En su mayoría, los contenidos eran producidos por la Oficina de Coordinación y la Secretaría General de la Municipalidad.

turaron en cuatro ejes: económico-productivo, físico-ambiental, socio-institucional y de centralidad regional y proyección internacional.

Las reuniones de cada eje se organizaron a partir de la metodología DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades). Los participantes debían identificar estas cuatro situaciones-condiciones para cada uno de los temas seleccionados para el debate, de modo tal que pudieran *imaginar* a la ciudad potenciada en un proceso de transformación. A eso se aludía al manifestar la idea de *los sueños de una ciudad* desde la Coordinación.

A su vez, en cada eje se constituyó un equipo de especialistas de la universidad y del municipio que participaba en las reuniones de las comisiones temáticas. Cada una de las intervenciones se reconstruía en informes técnicos que luego se publicaban.

De este trabajo en comisiones surgieron las bases para un primer diagnóstico. El PER constaba de tres etapas: Diagnóstico, Formulación e Implementación. Como parte de la primera, se definieron cinco líneas estratégicas: “La ciudad del Trabajo”, “La ciudad de las oportunidades”, “La ciudad de la integración”, “La ciudad del río” y “La ciudad de la creación”. Para cada una de ellas hubo objetivos generales y particulares y se propusieron programas específicos, aprobados públicamente en el marco de asambleas.

Entre los objetivos particulares se encontraban los megaproyectos de infraestructura urbana y regional para convertir a Rosario en un centro regional de transporte y servicios y para recuperar su perfil de ciudad industrial y competitiva. Los puntos centrales eran la reconversión y desarrollo del sistema portuario, la construcción del Puente Rosario-Victoria, de la autopista Rosario-Córdoba y de la Hidrovía Paraguay-Paraná. Se incluyó, además, la reactivación del aeropuerto internacional y la gestión del sistema vial-ferroviario metropolitano.

En materia económica y laboral se apuntó a un sistema de apoyo integral a las PyME que fomentara el empleo y la capacidad productiva y competitiva. En lo que hace a la salud, el PER instaló un nuevo modelo de salud pública con nuevos centros de emergencias y especialidades médicas ambulatorias, con un sistema regional coordinado y un plan integral de prevención y educación.²⁵

En la práctica, y con el correr de los años, el impulso inicial de la participación fue diluyéndose por diferentes motivos. El más significativo fue la reducción del número de concurrentes. Este fenómeno se debió, en gran parte, a que las reuniones se celebraban en horarios o días laborables normales e insumían jornadas completas. De esta manera, el factor tiempo jugó como un recurso escaso y limitado. Así, numerosos actores decidieron, racionalmente, dejar de participar, dado que ser protagonista implicaba un compromiso de *ciudadano full time* (Smulovitz, 1997).

Durante nuestro período de estudio, la continuidad del PER estuvo condicionada por la coyuntura, particularmente ante la emergencia económica y social de 2002, año en que el municipio privilegió el lanzamiento del Presupuesto Participativo en los barrios. Posteriormente, el PER fue relanzado bajo otra denominación: *Plan Estratégico Metropolitano-Región Rosario (PEM)*.

La ciudad sustentable: las deudas ambientales del PER

La discusión de los temas ambientales parecía no tener una identidad reconocida en el marco del PER, pese a que,

25 Los trabajos académicos sobre la gestión de Rosario durante ese año daban cuenta del diseño de los mecanismos del PER (Nardacchione, 2002; Diaz, 1999) y de los instrumentos de políticas de desarrollo (Madoery y Schmuck, 2003).

en un proceso de innovación y modernización, y en el marco de la Red de Mercociudades, Rosario debía contar con indicadores urbanos que contemplaran la Agenda21 y la Agenda Hábitat.²⁶

La mención efectiva de los temas ambientales consta en dos de las cinco líneas estratégicas mencionadas más arriba: “La ciudad de las oportunidades” y “La ciudad del río”. La primera línea se asociaba al objetivo particular de *mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, promoviendo la integración física y social de la ciudad* bajo el Programa “Calidad Urbana”. Dentro de éste se destacaba el Plan Rector Ambiental, conjuntamente con el Proyecto “Sistema metropolitano de tratamiento integral de residuos”.

En la segunda línea, el objetivo particular era *sentar las bases de un modelo de desarrollo ambientalmente sustentable para el río y las islas*, en el marco del Programa “Disfrutar y cuidar el río”. Dentro de este último estaba presente el Proyecto “Ejecución de la Planta de tratamiento de líquidos cloacales”.

Si bien los temas ambientales fueron incluidos dentro de Programas y se asociaron con los problemas históricos de Rosario y de la Región, los proyectos mencionados nunca fueron ejecutados. Los temas ambientales se relacionaron con el concepto amplio de urbanismo y de *Rosario como ciudad sustentable*, pero, en la práctica no consiguieron adquirir ran-

26 Según consta en los el documento “Sistema de Indicadores Urbanos para la Red de Mercociudades. Un aporte para la discusión”. Rosario, julio de 2000. Publicado por el PER, dentro del listado de los 20 objetivos de la agenda Hábitat que deben ser tenidos en cuenta, el Capítulo 3, destinado al **Ordenamiento Ambiental**, se destaca el de “prestar apoyo para preparar y aplicar planes ambientales locales e iniciativas de la agenda 21 a nivel local”.

go de problema para ingresar a una agenda de política pública ambiental futura.

¿Qué actores participaron de los debates en temas ambientales? Si bien en principio todas las instituciones podían formar parte, desde el comienzo asistieron regularmente, y como miembros del Consejo General, la ONG “Taller Ecologista” y el Consejo Ambiental Rosario (CAR), a los que nos referiremos en el capítulo 3. El Taller Ecologista formaba parte del CAR, pero a su vez sostenía una participación autónoma orientada firmemente hacia el trabajo en redes ambientalistas. El Consejo, que reunía a los diferentes sectores de la ciudad en la materia, ya venía trabajando sobre el concepto de Plan Rector Ambiental y contaba con estudios y conocimientos específicos sobre el tema.

Esto era objeto de discusión con sus organizaciones y asociaciones miembros, entre los cuales había representantes del ejecutivo municipal. En la práctica fue el que impulsó la instalación del tema en las reuniones del PER, apuntando no sólo a sumar voluntades de otros actores, sino a intentar construir coaliciones.

Otros actores que podrían haber participado en la formación de una coalición para instalar o apoyar a quienes motorizaban los temas de agenda ambiental eran diversos. Los concejales que ya trabajaban y mostraban interés en estos temas desde sus bancas y comisiones, los funcionarios políticos del ejecutivo que se referenciaban con el CAR (básicamente la Dirección General de Política Ambiental y la Secretaría de Servicios Públicos) y los Colegios Profesionales de Arquitectos, Abogados, Ingenieros e Ingenieros Agrónomos, que de manera autónoma, más bien corporativa, y por fuera de organismos, podían tener un juego político con un peso político diferencial. Tanto los concejales como los funcionarios del ejecutivo estuvieron ausentes, sin embargo, en los debates.

Otro actor potencial podría haber sido el Consejo Técnico Consultivo, organismo en el que el CAR no había sido convo-

cado para ser miembro activo. Las instituciones que lo conformaban estaban abocadas a la producción de estudios a escala territorial y metropolitana; y fue presentado como un espacio para discutir, académica y técnicamente, cuestiones prioritarias de la Planificación Estratégica. Cabe destacar que dentro del CAR había un componente académico significativo, que no sólo venía de la Universidad, sino también de los Colegios Profesionales, así como de las propias organizaciones ambientalistas.

El escaso interés por los temas vinculados al medio ambiente en el diseño del PER pudo advertirse en las opiniones vertidas por diferentes actores y funcionarios. Sus puntos de vista encierran aristas sociales, políticas y económicas e interrogantes sobre los alcances de este plan de acción, así como posiciones acerca de qué se entiende por política ambiental.

Un politólogo integrante del Consejo Técnico Consultivo manifestó: “Me parece que hubo selectividad en la conformación, porque de hecho en la asamblea hubo más organizaciones que sí se ocupaban de lo ambiental y que no fueron convocadas a participar. Había gente diversa, perteneciente a diferentes centros de investigación, tales como la Fundación Libertad o universidades privadas como la Austral, o el Instituto de Desarrollo Regional [...] En fin, se sobreentendía y se evidenciaba que representaban un vínculo con lo empresarial o corporativo o con algún sector político, y que tenían alguna producción propia sobre cuestiones que hacían a Rosario y sobre las políticas que se llevaban adelante.” (Entrevista de abril de 2005).

Otro profesional, también miembro integrante del Consejo Técnico Consultivo, sostuvo: “No tengo presente que estuviesen las instituciones específicamente vinculadas a lo ambiental. Desconozco si se las excluyó o no fueron invitadas a participar, o si se olvidaron de invitarlas. En la práctica, la participación de las instituciones muchas veces impedía su propia expresión, ya que dependiendo de las característi-

cas de alguna de ellas, que cobraron relevancia legitimante en su seno, como los colegios profesionales o las universidades, no llevaban un mandato institucional que se tradujera en una propuesta específica y que avalara el funcionamiento de un mandato colectivo.” (Entrevista de junio de 2005).

Los mismos funcionarios de primer rango de la Secretaría de Servicios Públicos manifestaron que el PER no tuvo un perfil ambientalista, y que el énfasis se centró en la recuperación y preservación de espacios públicos y naturales sin contemplar la oportunidad de hacer uso de ese escenario institucionalizado. Un funcionario de la DGPA observó que “deberíamos haber buscado aliados dentro de lo que es la política ambiental, incluso de otras agencias estatales, porque mucha gente de la misma gestión desconocía, por ejemplo, la compleja problemática ambiental de la basura [...] Recuerdo que nuestra participación en el PER se limitó a volcar datos que teníamos para que se incorporaran en los cuadernillos de divulgación y difusión. Informábamos sobre lo que estábamos haciendo, *no participábamos más allá de eso*. La política ideal hubiera sido destinar un coordinador para articular el vínculo entre el PER y nuestra Dirección”. (Entrevista en diciembre de 2004).

Un ex Secretario de Servicios Públicos sostuvo además que “desde la Secretaría teníamos una participación secundaria en el PER. Nosotros priorizamos nuestra agenda de temas importantes, y primero estaba el transporte.” (Entrevista en diciembre de 2004).

Los funcionarios del Ejecutivo comprometidos con la gestión coincidieron en señalar que el PER no era un simple plan de gobierno, ya que “pretendía generar un marco de acuerdo con el resto de la sociedad civil, con las instituciones, con otros sectores políticos y con la provincia, para algunos proyectos estratégicos de la ciudad que no sólo eran del ámbito municipal como las obras de infraestructura [...] En este sentido, el PER debe pensarse más allá de si los proyectos se

concretaron o no: sirvió para generar una mística, una idea y un perfil de ciudad fabricando cierto consenso alrededor de algunos temas”. (Entrevista a Secretario de Servicios Públicos de la segunda gestión de Binner en marzo de 2005).

Las observaciones de un concejal del radicalismo resultan aún más ilustrativas. “Es imperdonable que Rosario, durante los debates del Plan Estratégico y el desarrollo político de la gestión socialista, no haya incorporado en absoluto la cuestión ambiental. Eso no abarca sólo los residuos, sino que también incluye la modificación urbana, los regímenes de altura de los edificios, entre otros. Mientras no pese políticamente el tema ambiental y no haya compromisos en la sociedad, las soluciones a los problemas locales son inciertas” (Entrevista en noviembre de 2005).

En cuanto a los concejales socialistas, de las entrevistas se desprende que decidieron *racionalmente* no participar en las reuniones del PER, pese a considerar que era una instancia más para sumarse al debate sobre los grandes temas de la ciudad. Un ex edil del bloque socialista manifestó, en marzo de 2005: “El Plan Estratégico era una herramienta nueva de participación y era importante que los concejales participaran, aunque no fue así. En el PER estaba la política de gestión que llevaba adelante el gobierno socialista y, por lo tanto, un concejal del oficialismo no era una pieza clave: ya sabíamos que había gente específica dedicada a eso. Era un espacio de construcción de una agenda con una lógica propia de funcionamiento para los grandes temas a mediano plazo, mientras que la del Concejo era una lógica diferente, dedicada a las necesidades en lo inmediato”.

El Secretario de Servicios Públicos durante la segunda gestión de Binner opinó, a su vez, sobre la ausencia de los concejales opositores. “No se sumaron porque su lógica no es trabajar para hacer un plan para la ciudad, sino sacar rédito político, o bien porque pensaban que ya estaba el Ejecutivo”, dijo en una entrevista en marzo de 2005.

Las opiniones más controvertidas sobre el PER en relación al modo de generar consenso para encaminar los grandes temas de agenda de gobierno cuestionaron no sólo el alcance del modelo en sí mismo, sino también la propia concepción de participación que se instrumentó a partir de los mecanismos institucionalizados.

En el análisis realizado por un representante de una organización ambientalista activa en marzo de 2005, “el PER fue un canal institucionalizado de participación. Sin embargo, debemos prestar atención a qué entendemos por participar. Con la participación uno aspira a influir en las decisiones de agenda, [...] y no que te cuenten lo que van a hacer y que vos decidas si es amarillo, anaranjado o rojo, que es lo que hicieron con el PER. Sentaron a un montón de gente con los proyectos ya armados y dijeron: ustedes ahora opinen. Recuerdo que en los trabajos de los talleres te pasaban el listado de los proyectos existentes para que uno opinara cuál era más importante, o algo así [...] Era una cuestión como cocinada, y tenían a la gente ahí para legitimarlos”.

Otros actores compartieron esta visión sobre las modalidades de participación. “Había proyectos que estaban prefigurados antes de la publicación del PER. También era muy común que se tomaran decisiones en otros ámbitos y que después los funcionarios las incorporaban como propias de las discusiones en los talleres del PER”. (Entrevista a profesional académico miembro integrante del Consejo Técnico Consultivo del PER en junio de 2005). A esta opinión se plegó un concejal del bloque opositor: “El PER fue más un mecanismo para legitimar políticas públicas ya definidas que para animarse a definir políticas públicas en común”. (Entrevista en abril de 2004).

El contexto socioeconómico de la nueva gestión socialista

En Rosario, los conceptos de *transparencia*, *honestidad* y *eficiencia* cobraron cuerpo a través del proceso de modernización de la gestión. La descentralización, la planificación estratégica y el presupuesto participativo fueron tres emblemas que le permitieron a Rosario *competir como ciudad* a nivel internacional. Sin embargo, pese a este nuevo protagonismo, Rosario no escapaba de las deudas sociales estructurales.

El abordaje de la cuestión social a nivel nacional durante la década de la convertibilidad (1991-2001) refleja graves problemas en la distribución de la riqueza. Los trabajos académicos enfatizan el carácter eminentemente urbano del fenómeno de la desocupación y la pobreza y señalan la conexión causal entre dos variables: la evolución de la cantidad y calidad de los empleos por un lado, y la población imposibilitada de satisfacer sus necesidades elementales por el otro. Existe así un consenso entre los especialistas en definir a los noventa como la *nueva década perdida*.

En los 10 años previos a la crisis de 2001, el producto bruto interno (PBI) de la Argentina aumentó un 30% y la tasa de actividad, casi un 3 % (subió del 39,5% en 1991 al 42% en 2001). Sin embargo, al mismo tiempo se observó un importante incremento de la tasa de desempleo, que pasó del 6 % en 1991 a un 18 % en 2001. La misma tendencia exhibió la tasa de subempleo, que ascendió al 16%, en contraste con el 8% de 1991. Los porcentajes de población pobre e indigente rozaron el 35% y el 12% respectivamente. En comparación con 1991, hubo un aumento aproximado de un 50% de la pobreza y una cuadruplicación del número de indigentes. La participación de los sueldos y salarios en el PBI fue tendencialmente decreciente a lo largo de toda la década. Si bien se presentaron algunas señales de recuperación entre 1992 y

1997, los niveles de participación disminuyeron casi un 10% entre 1991 (35%) y 2001 (27%).²⁷

Según Basualdo (2006:320), “este nuevo avance del capital sobre el trabajo” tuvo vinculación directa con el “proceso de des-industrialización inducido a partir de la apertura externa asimétrica del mercado de bienes”. A su vez, el aumento del desempleo “se facilitó e incentivó a partir de la denominada *desregulación del mercado de trabajo* que impulsaron los organismos financieros internacionales y la fracción dominante local.”

En los diez años entre 1991 y 2001, los cambios que en otros tiempos podrían haber sido pensados como estructurales o de larga duración se precipitaron en forma aguda y vertiginosa. La coyuntura se transformó en estructura y la velocidad del cambio social superó la percepción de los sujetos.

El comportamiento paradójal que registró la economía argentina durante la vigencia del Plan de Convertibilidad podría resumirse como un crecimiento de la riqueza por habitante y al mismo tiempo, del porcentaje de población sin ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades materiales básicas. En los noventa se delinearón nuevos rasgos de la compleja estructura social de nuestro país y se generó una situación en la que, en términos de Feijóo (2003:50), “puede crecer el producto sin que lo haga el empleo y que, aunque la pobreza pueda disminuir coyunturalmente, sigue aumentando la desigualdad”.

Este crecimiento paralelo del PBI y de la pobreza durante la *nueva década perdida* remite a pensar que se produjo “un *efecto goteo* que, contrariando las leyes de la física, tuvo lugar de abajo hacia arriba, dando lugar a una transferencia de ingresos de los sectores más pobres hacia los más ricos.” (Crucella y Robin, 2005:127). Nos encontramos así frente a

27 Este análisis fue realizado a partir de una interpretación de los cuadros 6.1 y 6.4 de Basualdo (2006: 312; 319).

un Estado que, como sostienen los analistas rosarinos Silvia Robin y Carlos Crucella, fue abandonando progresivamente su rol de agente compensador de los desequilibrios sociales para ceder protagonismo a un sector privado cada vez más concentrado. Según los mismos autores (2005:129), el escenario posterior a la brutal devaluación de 2002 se caracterizó por su “estructura social fragmentada”, que “ya nada tiene que ver con la de aquel país que, más allá de sus bolsones estructurales de pobreza, mostraba en la primera década de los setenta un perfil socialmente homogéneo y una capacidad de movilidad ascendente que aún hoy persisten como imágenes congeladas en la memoria colectiva de los que fueron sus protagonistas”.

En el caso del Gran Rosario, los rasgos de esta nueva estructura social se manifestaron con la profundización de la pobreza y la indigencia, que alcanzó niveles impensados y alarmantes a partir del 2001. Los estudios de especialistas y analistas económicos de la época²⁸ marcaban que el producto bruto geográfico (PBG) de la ciudad de Rosario y el PBI de la región presentaron un crecimiento a partir de 1996, y que continuaron creciendo en los años 1997 y 1998 (Castagna, 2001). No obstante, los indicadores sociales distaban de ser óptimos.

En 1993 el número de hogares del Gran Rosario cuyos ingresos no superaban la línea de pobreza era uno de cada siete. Hacia 2001, ese número se elevó a uno de cada tres. El 63% de los habitantes del aglomerado se encontraba por debajo de la línea de pobreza y, el 29%, en la indigencia (Durán y Robin, 2003). En cuanto al mercado de trabajo, el régimen econó-

28 Esta investigación fue realizada en el marco del convenio entre la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística y la Municipalidad de Rosario junto al Programa PICT 97 de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. (PICT N° 02-00000-02282).

mico imperante entre 1991 y 2001 no sólo no generó empleo genuino sino que también se deterioró la calidad de los puestos existentes. Este deterioro contribuyó a un empeoramiento tanto de la situación ocupacional como de la ya históricamente desigual distribución del ingreso (Crucella, 2003:22)²⁹.

En síntesis, la *innovación* propuesta por la gestión local no tuvo un correlato en la reducción de la pobreza y el desempleo, a pesar de que se implementaron políticas sociales orientadas a la contención de los sectores marginales, tanto en materia de salud como de educación, cultura, vivienda y promoción social.

En el área de promoción social, los programas más significativos fueron la Red Social Institucional Violencia y Género, el Programa Crecer y el Proyecto de la Ciudad de los Niños. El primero pretendía prevenir la violencia familiar y promover la no violencia desde una perspectiva de género y se basó en el trabajo de diferentes OSC que venían operando desde 1985. El Programa Crecer surgió en 1997 para atender las necesidades nutricionales, psicológicas y sociales de los niños

29 Los estudios de pobreza y desempleo en la provincia de Santa Fe de la época tomaban como fuente los datos provenientes de los Institutos de Estadística y Censos provincial (IPEC) y nacional (INDEC). El primero realizaba mediciones semestrales a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la única fuente de información periódica intracensal que refleja lo acontecido en los grandes aglomerados urbanos del país. El Gran Rosario incluye a ocho municipios: la ciudad de Rosario, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Puerto San Martín, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez. De esto se deduce que no existían datos oficiales sólo para la ciudad de Rosario, sino para todo el aglomerado (y ello sin perder de vista que en Rosario viven 1.000.000 de los 1.125.000 del conjunto del aglomerado). Durante nuestro período de estudio hubo un solo relevamiento exclusivo para la ciudad de Rosario en 1996, por encargo del Municipio al IPEC.

y garantizar condiciones de igualdad en el acceso a la educación básica. Fue financiado por los gobiernos local y nacional y sus principales destinatarios fueron habitantes de los diferentes asentamientos irregulares de Rosario. El tercero, el proyecto de la Ciudad de los Niños, se inició en 1996 a instancias del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y fue coordinado por UNICEF. Se inspiró en las ideas del pedagogo italiano Francesco Tonucci, con el objetivo de promover los derechos de los niños como ciudadanos, incluyéndolos en la planificación y discusión de los asuntos de la ciudad (Bifarello, 1999).

En el área de salud, la gestión socialista se caracterizó por la conformación de una Red de Salud integrada por múltiples programas cuyas directrices se basaron en la equidad, el protagonismo de la comunidad, la eficacia social y la contextualización de las prácticas de los trabajadores de la salud. Asimismo, se priorizaron estrategias de atención primaria con la construcción de centros de salud municipales y hospitales públicos de alta complejidad y tecnología. A ello se sumó la distribución gratuita de medicamentos y la creación del Servicio Integrado de Emergencia Sanitaria (SIES).

En relación a la problemática de la vivienda, el Programa Rosario Hábitat fue pensado como un programa integral de recuperación de asentamientos y contó con el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Ministerio de Planeamiento e Infraestructura de la Nación. Este programa se orientó a garantizar a las familias una vivienda digna, así como la propiedad del suelo y la provisión de los servicios urbanos básicos. El modelo de gestión, aunque insuficiente, se basaba en la participación y el consenso en los barrios para resolver conflictos y en planificar e integrar diferentes políticas sociales para contribuir a la urbanización y a la promoción de los derechos ciudadanos.

El gobierno municipal también promovió la recuperación del patrimonio histórico y cultural de la ciudad y se imple-

mentaron diversos programas orientados a los niños y jóvenes, actividades culturales, formativas y recreativas como, por ejemplo, la Isla de los Inventos y el Centro de Expresiones Contemporáneas, que apuntaron a la inclusión social y a la formación educativa.

En síntesis, el conjunto de políticas del Estado local apuntó al mejoramiento de la calidad de vida y a la inclusión pero no logró borrar las desigualdades sociales. En este sentido, Rosario no era una realidad muy diferente a la del resto de la Argentina.

CAPÍTULO 2.

LA PROBLEMÁTICA DE LOS RESIDUOS EN LA CIUDAD DE ROSARIO

El Gran Rosario: la polémica de la basura a escala regional

En los años noventa, el problema de los residuos urbanos atravesaba a todo el Gran Rosario, ya que la mayoría de las comunas y municipios no contaba con un *sistema integral de tratamiento*. Por entonces, la *basura* se recolectaba y se depositaba en *algún lugar* denominado *destino final*, y la definición de esa *disposición* era un tema pendiente que demandaba la participación de los gobiernos locales.

A excepción de la ciudad de Rosario, en el área metropolitana gran parte de los residuos se disponía en *basurales a cielo abierto* y se incendiaba, lo que generaba efectos contaminantes y problemas de tránsito serios en rutas interurbanas y autopistas. A diferencia de un relleno sanitario, que es un predio acondicionado para reducir el impacto ambiental de los residuos, un **basural** es un terreno, generalmente de propiedad fiscal, ubicado en las afueras de una comuna o municipio, en el que los camiones recolectores depositan la basura a cielo abierto y sin ningún tipo de separación ni tratamiento. Su proliferación provoca graves daños al medio ambiente, a la salud de las poblaciones aledañas y a quienes viven de la basura, no sólo por la contaminación, sino también por el foco infeccioso que representa.

El **relleno sanitario**, por el contrario, es una obra de ingeniería para la disposición final segura de los residuos sólidos, sobre todo los domiciliarios, en sitios adecuados y bajo condiciones controladas. En condiciones óptimas, el perímetro del predio está alambrado y el terreno tiene una depresión recubierta por una membrana interior y sistemas de recolec-

ción de líquidos lixiviados y de gases y, ocasionalmente, un techo o cobertura. La contención de los lixiviados es fundamental, ya que sus efectos son devastadores para la salud de la población cercana a los rellenos. Cuando un líquido, como por ejemplo el agua de lluvia, se cuela o fluye a través de los residuos, disuelve sustancias en proceso de descomposición y arrastra partículas con compuestos químicos. Así se forman ácidos orgánicos como el acético, el láctico o el fórmico, que a su vez disuelven los metales contenidos en los residuos y generan sustancias de compuestos lixiviados (orgánicos, volátiles, metales y otras sustancias químicas), de altísima toxicidad en el ambiente y la salud, principalmente en las napas y el agua, si no se controlan de manera debida. En un relleno sanitario, además, se utilizan máquinas que rompen las bolsas de residuos para facilitar la degradación y los compactan. Un relleno debería contar, además, con una oficina administrativa y de vigilancia.

En materia de contaminación ambiental, la situación del Gran Rosario no escapaba a las generales del país. Los problemas eran consecuencia, en parte, de un marco de regulaciones inadecuado, del déficit en materia de infraestructura sanitaria y de la falta de tratamiento de los residuos. A esto se sumaba la fragmentación de responsabilidades institucionales y la ausencia de coordinación, lo que daba como resultado un cuadro institucional confuso para la gestión ambiental.¹

A nivel nacional, en 1992 se había creado la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, dependiente de la Presidencia de la Nación. Con la reforma constitucional de

1 Para un panorama de la situación nacional, ver el informe: "La contaminación ambiental en la Argentina. Problemas y opciones" Volumen I y II. Departamento Geográfico I. Estudio y diagnóstico del Banco Mundial, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Octubre de 1995. Puede consultarse también el trabajo de Colacrai (1995).

1994 se incorporaron, en el artículo 41, los “derechos a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”. En el mismo artículo queda sentado, además, que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y, a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.”

La provincia de Santa Fe no tuvo una legislación específica en temas ambientales hasta noviembre de 1999, fecha en que se sancionó la ley marco n° 11.717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. La normativa creaba la Secretaría de Estado que llevaba el mismo nombre y marcaba sus competencias. Hasta entonces, el área se regía exclusivamente con normativas de salud. Como puede observarse, durante gran parte de nuestro período de estudio existió un vacío legal que afectaba la capacidad de fiscalización y control².

En el Gran Rosario, el mayor problema de aquellos años era que los basurales todavía no eran percibidos por las autoridades como generadores de contaminación y de deterioro del medio ambiente; sino como fuente de inseguridad y de

2 Previo a la sanción de la Ley N° 11.717, sólo existía un anteproyecto de Ley Marco del Medio Ambiente presentado por la Legislatura Provincial, en el que se establecía la obligatoriedad de realizar estudios de impacto ambiental (EIA) en obras y proyectos que pudieran afectar el medio ambiente. A nivel municipal, en Rosario también existía la Ordenanza 5776/94, que ordenaba la ejecución de EIA para la radicación de industrias, aunque por aquel tiempo no se respetaba. Sobre el marco legal ambiental en los niveles provincial y municipal, consultar el informe “Evaluación de Impacto Ambiental” (Volumen 1b) del Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior (BID AR-0151), Ministerio del Interior, Unidad Ejecutora de Proyectos, Buenos Aires, marzo de 1997.

falta de higiene. En consecuencia, los intendentes del Gran Rosario planteaban la necesidad de una *solución integral y regional* que incluyera no sólo los residuos domiciliarios sino también los patológicos e industriales. Para lograrlo era necesario realizar relevamientos y diagnósticos que permitieran planificar regionalmente, a mediano y largo plazo, la disposición final. También hacía falta crear una Unidad Técnica de Coordinación y Control a escala metropolitana.³

De esto se ocuparía, en parte, el Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior (Proyecto AR-0151), conocido como **Programa GAU**. El prestatario del Programa era la República Argentina, y el organismo ejecutor, la Secretaría del Interior del Ministerio del Interior. El gobierno nacional respaldaba como garante a los gobiernos provinciales y, a su vez, éstos respaldaban a los municipios.

El GAU tenía sus antecedentes en un proyecto similar realizado en Curitiba, Brasil, y muy pronto se lo trasladó a la Argentina. Su objetivo era contribuir al desarrollo económico integral de las cinco mayores aglomeraciones urbanas del interior del país, entre las que se encontraban el Gran Rosario y también Córdoba, La Plata, Mendoza, Tucumán y al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Contaba con financiamiento internacional, principalmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial para la ejecución de obras de infraestructura que alentaran la localización de pequeñas y medianas empresas. El Programa GAU afirmaba además que el desarrollo económico debía ser planteado en términos *sustentables*. Esto significaba que su eficiencia tendría en cuenta los criterios ambientales y las direc-

3 Así constaba en el Informe de Avance del Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior. (BID-AR 0151). Diagnóstico Área Metropolitana del Gran Rosario, Buenos Aires, 12 de diciembre de 1996.

trices de protección ambiental dispuestas por los organismos financieros internacionales.

En el caso de Rosario, el Programa se orientaba a un conjunto de reformas centrales y sectoriales, así como a un programa de inversiones que incluía una amplia diversidad de temáticas. Entre ellas se encontraba la reforma del Estado municipal mediante el Programa de Descentralización, la compra de equipamientos y mobiliarios de salud, obras de infraestructura vial y el mejoramiento de los accesos a la ciudad, obras de desagüe, señalización y forestación, y el **tratamiento y la disposición final de residuos del Gran Rosario**. Para ello se preveía la contratación de servicios de consultoría para la *gestión integral de residuos sólidos domiciliarios, patológicos, industriales peligrosos y no peligrosos del Área Metropolitana*, con un diagnóstico que informaba sobre la carencia de un sistema integrado de tratamiento y disposición de los domiciliarios.

Aunque inicialmente los municipios y comunas interesados en trabajar de manera conjunta fueron casi cincuenta, al final participaron sólo siete: Rosario, San Lorenzo, Granadero Baigorria, Puerto San Martín, Pérez, Ricardone y Villa Gobernador Gálvez⁴. Los criterios que definieron la selección

4 Según el criterio oficial que toma el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) para realizar la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), el Gran Rosario comprende a las siguientes localidades: Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Puerto San Martín, Rosario, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez. Cuenta con una población de alrededor de 1.250.000 de habitantes. Otra clasificación abarca un área mayor, bajo el criterio de una integración geográfica y funcional, e incorpora a todos los municipios que se encuentran en interacción desde el punto de vista económico, financiero, social, cultural, etc. Esta delimitación es más compleja, ya que la propia dinámica del desarrollo regional puede ir variando los límites geográficos del conglomerado. En una primera

fueron la capacidad de endeudamiento y contar con un Plan Estratégico en marcha. Ese era el caso de Rosario que, en el rol de “hermano mayor” del resto de los municipios, finalmente firmó el programa en 1996.

Hacia 1997, los intendentes y presidentes comunales consideraron prioritario el proyecto para los residuos urbanos y su tratamiento integral. Avanzadas las negociaciones, los municipios de Rosario y San Lorenzo plantearon incluir también los residuos industriales, tóxicos y patológicos en el marco de un *Plan de manejo integral de los residuos sólidos* del aglomerado, motivado por el interés de crear ventajas comparativas y futuras inversiones en la zona⁵.

En 1999 se conformó la Unidad Transitoria de Ejecución (UTEJ) para el subprograma de Residuos. El director era un representante del municipio de San Lorenzo, y el subdirector, un miembro de la Dirección de Política Ambiental de Rosario. La UTEJ, junto con una comisión integrada por miembros de los siete municipios, debía discutir los puntos centrales de los pliegos de licitación de la basura. Estas propuestas tendrían que ser aprobadas, a su vez, por la Unidad Ejecutora Central del Ministerio del Interior de la Nación y por el BID para luego convocar a las consultoras internacionales, que darían asistencia en el desarrollo del proyecto, aunque no en la ejecución de las obras.

aproximación, el área quedaría delimitada por 47 localidades dentro de un radio de aproximadamente 50 a 60km circundante a la ciudad de Rosario, El punto de partida es la ciudad de Villa Constitución, pasa por las localidades de Acebal, Casilda, Carcarañá, y finaliza en Puerto San Martín y limita al este con el Río Paraná.

- 5 Estos datos se sustentan y describen en el Informe de Evaluación de Impacto Ambiental (Volumen 1a y 1b) del Programa de Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior (BID-AR 0151); y en la entrevista realizada al ingeniero Filipowicz, director de la UTEJ, en agosto de 2005.

Cada empresa consultora debía presentar una propuesta técnica y otra económica. El criterio que prevaleció fue el de la mejor oferta técnica. El costo del proyecto seleccionado fue de casi un millón de dólares. Los municipios se hacían cargo del pago en proporción a los residuos que generaban diariamente. Para tener una idea de los volúmenes, mientras que Rosario producía 800 toneladas por día, San Lorenzo generaba 20. En función de estas cifras, a Rosario le correspondía pagar un monto cercano al 85% del total, que eran unas 940 toneladas.

No obstante, la definición del Programa referido al tema residuos se dilató sistemáticamente hasta 2005, año en que se firmó un contrato entre los intendentes agrupados y la empresa consultora americana Dames & Moore, especialista en estudios de impacto ambiental, de suelos, hidrogeología y geomorfología. Tras haber ganado una demorada licitación, dicha consultora realizó un diagnóstico y el pliego para la disposición final y tratamiento integral de los residuos a nivel metropolitano por un monto de 2.600.000 pesos, equivalente a más de 900.000 dólares en aquel momento. Este pago incluía la elaboración de los estudios y los pliegos, no la realización de la obra⁶. Este hecho marcó el ingreso de la proble-

6 LA UTEJ preparó los pliegos de licitación para llamar a concurso a las consultoras internacionales, que debían pertenecer a los países miembros del BID, unos 298 en ese momento. Finalmente, 36 compañías enviaron sus antecedentes para demostrar su interés y para ser sometidas a selección. La UTEJ eligió los 6 mejores en función de una grilla de seguimiento del BID, y luego la consultora elegida desarrolló el proyecto de gestión integral. Los responsables técnicos de Dames & Moore interactuaban con los responsables políticos de la UTEJ acerca de qué tipo de tecnología se elegiría para la disposición final. Por ese entonces, los técnicos del BID entendían que el relleno sanitario era lo más aconsejable en continentes como América Latina, por una cuestión de costos.

mática de los residuos a la agenda política de los municipios y comunas.

En la práctica, y durante nuestro período de estudio, la ejecución del Programa GAU en Rosario avanzó en los temas de infraestructura, pero no así en el tratamiento integral de los residuos metropolitanos. Esta iniciativa demandaba un compromiso político regional de todos los intendentes y presidentes comunales, que se retrasó debido a dificultades políticas. La gran parte de los intendentes pertenecía a diferentes colores partidarios, particularmente al PJ, que gobernaba la provincia ininterrumpidamente desde el año 1983.

La política ambiental del municipio y el compromiso con la gestión integral de los residuos sólidos urbanos (GIRSU)

Para lograr una gestión adecuada de los residuos sólidos, los gobiernos locales deben aplicar técnicas, programas idóneos y tecnologías adecuadas. La gestión integral de los residuos es una preocupación reciente y constante en los ámbitos sociales, académicos y políticos de numerosas ciudades latinoamericanas, incluyendo a Rosario. Esta problemática demanda una solución efectiva ya que el *manejo inadecuado* provoca efectos negativos observables en la población y el ambiente.

Comúnmente, los conceptos de **gestión ambiental** y de **política ambiental** se emplean de manera indistinta. Si bien es cierto que ambos se asocian al medio ambiente y a lo local, el primero se integra en el segundo como temática específica. La *gestión ambiental* responde a *cómo* llevar a cabo las acciones o las actividades planificadas en la agenda de gobierno y hace hincapié en el modo o estrategia para organizar y orientar una determinada acción. Requiere de un rol operativo a nivel institucional y organizacional que sigue directrices, lineamientos y políticas previamente formuladas. La *gestión*

integral en materia de residuos sólidos implica manejar de manera eficiente y de acuerdo a la normativa vigente su generación, clasificación y disposición. El esquema básico ideal, adaptable según el tamaño de cada ciudad, incluye la separación en origen, la recuperación, el reciclado y, como resultado de estas acciones, la disposición final de la menor cantidad posible de residuos.

Mientras que la *gestión ambiental* se ocupa del *cómo* resolver operativamente los temas de agenda, la *política ambiental* consiste en la definición de dichos temas y su contenido. Toda política pública supone una agenda de temas, cuyo responsable es el Estado, que a su vez es el que destina recursos públicos para su ejecución. La particularidad de una agenda *ambiental* genera una relación entre el poder político y la economía, y el compromiso implícito en materia de atención y protección del ambiente. El cuidado del ambiente está formalmente expresado a través de normativas e instituciones, con marcos legales y organizaciones públicas de regulación y vigilancia. Esto significa que hay un poder político que asume el compromiso de gobernar cuidando el ambiente, tarea a la que asigna recursos económicos.

A escala local, en cada ciudad existen temas o problemas ambientales que están presentes en la agenda pública pero cuyo tratamiento político es materia de debate, lo que se manifiesta a través de la opinión de diferentes sectores de la comunidad. La polémica se basa justamente en su *entidad como tema-problema*, ya que si bien algunos actores coinciden en que determinados temas son merecedores de una política pública, los decisores políticos no necesariamente comparten el mismo criterio. Estas diferencias pueden marcar sustancialmente el rumbo de una política ambiental a largo plazo. En este capítulo y los dos siguientes intentaremos arrojar luz sobre las relaciones de cooperación, contrapunto y conflicto, entre el municipio y los distintos actores de la sociedad civil

para definir la agenda ambiental de la ciudad en materia de residuos.

Uno de los principales problemas del proceso de definición de la política ambiental y de la toma de decisiones reside en los temas que despiertan la atención del gobierno. Así, una cuestión que puede ser de interés público o vital para comunidades afectadas no necesariamente despierta la iniciativa del gobierno para su tratamiento. Puede suceder incluso que estos temas sean marginados y desplazados de la agenda o que su tratamiento se subordine a una lógica económica, transformándose en una cuestión de disponibilidad de recursos.

Para los analistas de políticas públicas, la transformación de un *tema* en *problema* define su pertenencia a la *agenda política*, y por eso destacan la importancia del proceso de formación de la agenda. Los autores explican este proceso a partir de la imagen de varios grupos organizados que presentan sus demandas al gobierno para conseguir que los funcionarios presten atención política a sus temas y les den entidad de problema. Se hace referencia, por un lado, a una *agenda pública*, compuesta por las cuestiones que los miembros de una comunidad perciben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima del gobierno. Y por el otro, se habla de una *agenda política o de gobierno*, entendida como el conjunto de asuntos considerados explícitamente en forma seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones [Cobb y Elder (1984) y Aguilar Villanueva (1993)]. Lo que importa entonces no es el *qué*, ni cuántos temas, asuntos o cuestiones están en juego, sino el *cómo* serán definidos como problema de agenda política.

En Rosario, históricamente se trabajó con un esquema de recolección domiciliaria con avances en disposición final, para lo que se hicieron inversiones importantes en la instalación de rellenos sanitarios. Ya en 1983 se había decidido adoptar el sistema de relleno y se adquirieron terrenos en la zona oeste de la ciudad, en un predio al que se denominó Ga-

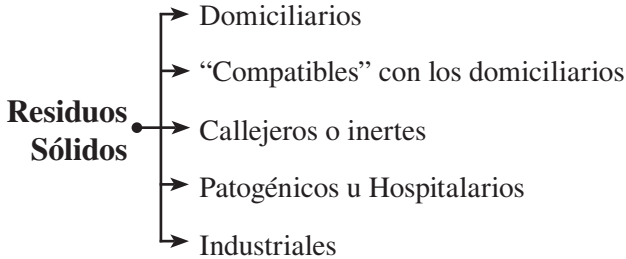
llino. En 1992 los servicios de destino final y recolección comenzaron a licitarse separadamente y en 1994 el municipio adquirió otro predio, el Gallego 1.

Es decir, que, para cuando Hermes Binner llegó a la intendencia, y en contraste con el escenario del Gran Rosario, ya se habían logrado avances en materia de disposición final de residuos. Al comienzo de su gestión se encontraba en marcha un relleno sanitario en el predio Gallego 1 que, al agotarse en 1997, siguió funcionando en predios aledaños, ubicados al sudoeste de Rosario: el Gallego 2 y, a partir de 1999, el Gallego 3. Sin embargo, como para la época no existían actualizaciones en materia de control y seguridad ambiental de los rellenos como en la actualidad (por ejemplo, no se requerían estudios de impacto ambiental), varios especialistas e informes cuestionaban si se trataba de *rellenos* o bien de predios de *enterramiento* simple y llano de la basura.

Entre 1995 y 2003, el Municipio era el responsable de gestionar los residuos *sólidos* que se generaban en la ciudad y licitaba la recolección y la disposición a empresas privadas, a las que a su vez debía controlar. Los **residuos sólidos** son un tipo de desechos urbanos que, por su origen y composición, incluyen cinco tipos: a) los **domiciliarios**, que se generan en las viviendas y se diferencian, a su vez, en *orgánicos* e *inorgánicos*; b) los **compatibles con los domiciliarios**, generados por actividades comerciales, institucionales o industriales, y que, por sus características (predominio de papel, cartón y embalajes) pueden ser asimilados a los domiciliarios; c) los **callejeros o inertes**, compuestos por escombros y otros desechos generados en la vía pública por la poda de árboles o la limpieza de basurales clandestinos; d) los **patogénicos u hospitalarios**, que se originan en centros de salud y son de considerable peligrosidad; y e) los **industriales**, que pueden ser sólidos, líquidos o gaseosos. El grado de toxicidad de estos últimos depende de su composición física y química.

En tanto, los **residuos líquidos** contemplan las aguas residuales sin tratamiento de efluentes en instalaciones cloacales.

Cuadro 1. Tipos de residuos sólidos urbanos



La política pública del municipio durante nuestro período de estudio se dirigió a la gestión de los residuos **sólidos**, puntualmente a los no peligrosos, y quedaron bajo su responsabilidad la *recolección*, la *disposición*, el *tratamiento* y el *control*. Mientras que las tres primeras operaciones eran realizadas casi en su totalidad por empresas concesionarias, la fiscalización recaía en el estado municipal.

Además del control de las empresas recolectoras, del relleno sanitario y del manejo de los residuos patológicos, así como de la recolección de volquetes y residuos inertes, el municipio se ocupaba *de manera directa* de la limpieza de minibasurales, una tarea en la que las empresas privadas sólo proveían equipamiento. En Rosario, los minibasurales se generaban espontáneamente en distintas zonas y barrios. Algunos se constituían por descuido de los mismos vecinos, generalmente en zonas abandonadas o marginales, que el servicio de recolección no cubría regularmente, o por donde no pasaban los camiones. Otras veces eran generados por los recolectores informales o por falta de control de los servicios de poda. La política de la DGPA consistía en acercarse a los basurales y rastrear el origen de los residuos consultando a los vecinos.

En cuanto a la **recolección**, en 1992 se llevó adelante el primer proceso licitatorio en la historia de la ciudad. En la confección de los pliegos participaron como asesores ingenieros y arquitectos, y distintas empresas compitieron a través del modelo de esquema UTE (Unión Transitoria de Empresas). Las empresas adjudicatarias del servicio fueron CLIBA (una UTE conformada por Benito Roggio e Hijos y ORMAS S.A.I.C.F), y LIME S.A-IMPESA S.A.I.C.F.; la primera en la zona norte y la segunda, en la zona sur⁷.

Antes de 1992, durante la intendencia de Usandizaga, la empresa adjudicataria había sido 9 de Julio, que cubría toda la ciudad y tenía la concesión tanto de la recolección como de la disposición final, que consistía lisa y llanamente en el enterramiento de la basura. No existía el llamado a licitación pública y el servicio se realizaba por contrato directo⁸. La responsabilidad política del servicio recaía sobre la Dirección de Limpieza, y quienes estaban a cargo comúnmente no tenían un perfil técnico.

A partir de 1992, la licitación pública de la *recolección* de los residuos domiciliarios, el *barrido* y *limpieza* de la calzada y la vía pública, así como el *transporte* del material, tenía un plazo de concesión de seis años, aunque generalmente se otorgaban prórrogas ya que era muy común que se introdujeran modificaciones en las condiciones del servicio. Al barrido, las empresas lo cobraban de manera diferenciada según

7 Cf. “Rosario, una mirada diferente”, Capítulo “Infraestructura”. Oscar Martínez / Fundación Centro, 2009. [http:// www.oscarielmartinez.com.ar/agregados/docs/5898217884a12afedddc52.pdf](http://www.oscarielmartinez.com.ar/agregados/docs/5898217884a12afedddc52.pdf)

8 En esa época tampoco existía la idea de trabajar en conjunto con el Área Metropolitana para la gestión de los residuos. Desde el gobierno municipal se sostenía en “no querer hablar con el conjunto de los municipios, sólo queremos hacer acuerdos bilaterales”, según lo afirmó en una entrevista un ex funcionario de la época.

fuera manual (por cuadra) o mecánico; mientras que la recolección se facturaba por circuitos predeterminados.

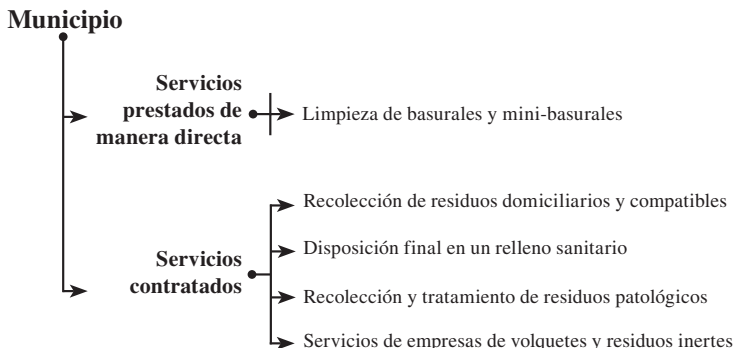
Según los pliegos, la recolección debía realizarse durante todos días de la semana. Las empresas incorporaron flamantes camiones con capacidad para 10 y 12 toneladas que cumplieran con las normas Euro-2 de control de emisión de gases y ruidos y se comprometieron a adoptar, de manera gradual y obligatoria, un sistema de recolección de residuos por contenedores. También se debían incorporar los servicios de recolección diferenciada de residuos de hospitales y edificios públicos a través de contenedores y el diferenciado de residuos voluminosos.

La licitación de la *disposición final* de residuos domiciliarios y compatibles se realizaba a través de un contrato de dos años, plazo que también solía extenderse, en general un año más. Por la disposición final el municipio pagaba un canon mensual a Milicic, la empresa contratista, sin importar la cantidad de residuos que ingresaran al predio. Milicic es una empresa rosarina de construcciones civiles y planeamiento de suelo que luego se dedicó a la ingeniería ambiental⁹.

Además, el municipio estaba a cargo de la compra de los terrenos, la construcción de los caminos de acceso y el alambrado del predio, y el pago del servicio de luz. Para la aprobación de los pliegos, el Ejecutivo entregaba un proyecto que se discutía y se votaba en el Concejo Deliberante, en una interacción que fue históricamente conflictiva.

9 Si se observa el recorrido de la empresa Milicic, es interesante señalar que a mediados de 2013 abrió una nueva empresa especializada en minería (Milicic Minería), un negocio en el que venía trabajando desde hace 11 años. Para ello se asoció con una empresa de San Juan. Los servicios que actualmente presta son construcción, movimientos de tierras y desarrollo de infraestructura para las explotaciones mineras.

Cuadro 2. Servicios de la gestión de los residuos urbanos y el rol del Municipio



Bajo este esquema, los vecinos sacaban los **residuos domiciliarios** y un camión recolector los llevaba hasta el relleno sanitario. Las bolsas se dejaban amontonadas en las veredas o en la vía pública hasta que se adoptó, en 2001, el sistema de contenedores. Todos los residuos generados en Rosario eran considerados como *bienes privados* del Municipio por el artículo 45 de la ley orgánica de Municipalidades n° 2756.

En cuanto a los **residuos líquidos**, la legislación establecía que el responsable de la disposición, tratamiento y control era el gobierno provincial, a través del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS). No obstante, el municipio tenía la obligación de actuar en el caso de que los controles provinciales fallasen o en situaciones que pusieran en riesgo la salud de la población. Entre estos casos se encontraba la contaminación de las aguas del Paraná por el vertido de residuos líquidos sin tratamiento, una situación frecuente a lo largo de todo el año y particularmente en la temporada de verano. En esta época del año abren los balnearios, y el río no sólo se usa para transporte y pesca sino también para el esparcimiento masivo.

El municipio normalmente intervenía a través de la Dirección General de Política Ambiental, junto con la Secretaría de Salud y la Dirección de Hidráulica y Saneamiento, depen-

diente de la Secretaría de Obras Públicas. A esta última repartición le correspondía hacer las conexiones para los desagües pluviales y las cañerías que van al río.

En el caso de los efluentes, primaba el supuesto de que no eran contaminantes. Desde el municipio se argumentaba que como el Paraná es un río con fuerte movimiento de aguas y de gran caudal, los efluentes corrían “río abajo”, sin permanecer en el lecho del río, y que por lo tanto no hacía falta tratamiento. El Paraná moviliza un caudal de 16.000 m³ por segundo, es decir un volumen equivalente a más de 6 piletas olímpicas. Sin embargo, en la época de nuestro estudio, Rosario contaba con una cobertura del 51% en materia de desagües cloacales y no tenía plantas de tratamiento de efluentes.

A la falta de infraestructura se sumaban las conexiones clandestinas de varias zonas residenciales y el desagote ilegal de los camiones atmosféricos en las zonas ribereñas, lo que generaba efectos contaminantes en las aguas del Río Paraná y afectaba sus condiciones de *uso*¹⁰. Por todo esto, se decidió que el control del *estado bacteriológico* de las aguas del río en la zona de balnearios pasara a ser competencia del municipio¹¹.

En lo que hace a los **residuos comerciales** –que, junto con los domiciliarios, confluyen en el relleno sanitario como destino final–, se creó un Sistema de Grandes Generadores. Según la normativa local, se considera grandes generadores de

10 Para hacer referencia a la calidad de las aguas y playas en relación al uso humano, el municipio empleaba el término *condiciones de balneabilidad*.

11 En esta determinación incidió la Comisión de Ecología y Medio Ambiente del Concejo Municipal, que presentó un proyecto para que se investigaran las mencionadas condiciones de *balneabilidad* del río. El resultado de los análisis indicó un grado de contaminación significativo, por lo que se pidió el dictamen de una normativa que exigiera un análisis regular de las aguas y permitiera detectar y corregir las irregularidades, y cuyos resultados se difundieran públicamente (Cf. Revista E-Consejo N°1, noviembre 1995, p.20).

residuos (GGR) a los establecimientos comerciales e industriales que generan residuos compatibles con los domiciliarios en un volumen superior a los 200 cm³ o por un peso superior a los 100 kilos diarios. Por estas características, los GGR no pueden disponer los residuos en la vía pública y quedan excluidos del servicio público de recolección, por lo que deben contratar un transporte especial a empresas habilitadas por el Municipio. A su vez, son responsables de clasificar los residuos generados y diferenciar los compatibles de los patológicos y los peligrosos.¹²

A mediados de 2002, los avances en materia de control y regularización de los **residuos industriales** eran muy limitados¹³. Durante el mandato del intendente Cavallero se intentó crear un Registro Ecológico Industrial con un listado de las empresas que elaboraran o consumieran productos cuyos efluentes debían tener algún tipo de tratamiento para evitar sus efectos contaminantes. Sin embargo, esta normativa no prosperó y, hasta nuestros días, no se avanzó en un control sistematizado de este tipo de desechos. El principal motivo es que, aún hoy, no existe en Rosario una planta de tratamiento de efluentes líquidos, a diferencia de las ciudades de Rafaela, Villa Constitución, Cañada de Gómez y Venado Tuerto, que sí cuentan con instalaciones de este tipo.

El manejo de los **residuos patológicos** se reguló durante la gestión Binner. Se resolvió privatizar el servicio y ordenar el destino final, que hasta ese momento se realizaba en el crematorio municipal, sin tratamiento para prevenir la conta-

12 Así lo dicta la ordenanza 7007/2000, reglamentada el 26 de junio de 2001. Con el tiempo, y lentamente, esta ordenanza se empezó a cumplir.

13 Cf. Informe del Taller de Planificación del Proyecto Residuos Rosario 3ª Fase a partir de mayo de 2003, realizado en Rosario el 13 y 14 de agosto de 2002 bajo el auspicio de la Municipalidad de Rosario, la Secretaría de Servicios Públicos, la DGPA y GTZ.

minación ambiental producto de la incineración. La empresa contratada para el tratamiento fue Obrelmec S.A.¹⁴

La Comisión de Ecología del HCM deliberó y trabajó en el diseño de la normativa. Durante la discusión se produjo una polémica entre los criterios económicos y los ecológicos, cuestión que también se manifestó en el debate para la aprobación de los pliegos de recolección y de disposición final de los residuos domiciliarios. Debido a que la regularización de los residuos patológicos implicaba una definición entre varias tecnologías, las distintas empresas competentes presionaron en el Concejo Deliberante para influir sobre la elección de un método determinado, de modo que las decisiones no fueron sólo técnicas sino también políticas.

Esta fue la impresión recabada al entrevistar a los concejales que integraban la Comisión de Ecología de aquel momento. Ellos manifestaron haberse sentido *presionados por intereses económicos en juego*; básicamente por parte de los empresarios que disputaban el monopolio del *servicio con tecnología ecológica incorporada*. De esta manera, la aprobación de la normativa para el tratamiento de los residuos patológicos concluyó en una dura polémica en los medios de comunicación locales acerca del riesgo para la salud de los procedimientos de disposición y la falta de control. Al mismo tiempo, esta polémica puso sobre el tapete las tensiones y ambigüedades del concepto de desarrollo sustentable, derivadas por su posicionamiento ético (Leis, 2001:137b).

14 Generalmente estas empresas se dedican a una serie de rubros vinculados a los residuos; entre otras, los movimientos de suelos. La tecnología utilizada para el tratamiento de los patógenos fue el método de autoclave Lagarde, montada sobre un camión para el traslado del equipo, y que consiste en la esterilización de los residuos. El Taller Ecologista, una organización ambientalista de Rosario, fue de las que se opuso más cabalmente a la incineración y pugnó por el método de autoclave.

Profesionalización y planificación: alternativas para superar la “*política de bomberos*”

La recolección de los residuos fue el centro de la política ambiental de las diferentes gestiones de gobierno rosarinas desde el inicio de la democracia, aunque en un comienzo se lo asoció más con la idea de limpieza que con el cuidado del medio ambiente, y el modelo de gestión que se impuso fue el tradicional *modelo ABL* (alumbrado, barrido y limpieza). Según este modelo de *ciudad limpia*, todo residuo era considerado basura.

A partir de la gestión de Binner, existía *la creencia* de que la problemática de los residuos era una cuestión cultural que tenía que ver, mayormente, con el comportamiento del vecino, por lo que se iniciaron campañas de información y concientización sobre los horarios de recolección de la basura y de la reglamentación vigente. También se labraron actas de infracción y se realizaron *rankings* de las zonas más sucias del centro, se secuestraron carros de recolectores informales o *cirujas* y se prometió una *ciudad limpia*, un *slogan* que, en el discurso político, se impuso como meta de gobierno.

Los diarios locales de la época ilustraban la problemática en sus titulares: “Casi 900 multas por sacar la basura fuera de horario” y “Una larga lista de problemas crónicos: Rosario está entre las ciudades con mayor contaminación ambiental del país”¹⁵. Las denuncias de la prensa funcionaban como señales de alarma para que el Ejecutivo y la DGPA actuaran, y esta práctica devenida en política se traducía en acciones aisladas conocidas como **política de bomberos**.

Según lo define Velázquez (1994:120), las acciones aisladas se diferencian de los macro proyectos en que no se desprenden de una iniciativa planificada, sino que son respuesta a de-

15 Notas del diario La Capital de Rosario del 9 de mayo 1998 y del 5 de junio de 1997.

mandas y presiones de la población. Este concepto de *política de bomberos*, que empleamos como *categoría social*, en realidad no era nuevo: ya durante la gestión de Cavallero los funcionarios y técnicos se identificaban con él y lo aplicaban. Así lo confirma un funcionario de la DGPA de aquella época en una entrevista en 2004: “No teníamos tiempo de planificar las acciones; siempre nos desbordaba lo diario, la limpieza de la ciudad, la denuncia de los diarios, lidiar con los contratos, con las asociaciones vecinales, con la basura [...] por eso *actuábamos como bomberos*.”

La autodefinición de estar atrapados en esta encrucijada fue una constante en las entrevistas realizadas a los técnicos y funcionarios de la DGPA y de la Secretaría de Servicios Públicos. “Trabajábamos como bomberos en política ambiental [...] para apagar incendios. Hacíamos bacheo: aparecía un agujero y lo tapábamos. Para mí, lo que teníamos que hacer era un buen pavimento para que dure, pero el vecino tocaba la alarma.” (Entrevista a ex técnico de la DGPA en mayo de 2004). A su vez, la opinión de un técnico experto y ex representante de una empresa de recolección manifestaba que “los técnicos de la DGPA estaban más preocupados por el problema diario, es decir, que no falte el volquete donde debía estar y cosas por el estilo [...] No había una visión estratégica ni una política, ni tiempo para diseñarla durante la gestión.” (Entrevista en diciembre de 2004).

Las presiones sobre la necesidad y urgencia de limpieza en la ciudad tenían que ver con *lo visible*, es decir, con la basura en las calles, fundamentalmente en la zona céntrica. Durante gran parte de nuestro período de estudio la recolección se efectuaba *puerta a puerta*, y las bolsitas eran blanco de los recolectores informales.

Mientras que la recolección marcaba la agenda de la gestión por su visibilidad, el destino final no era una preocupación cotidiana debido a que su localización era *casi invisible* para la mayoría de los rosarinos, salvo para los vecinos del lugar don-

de estaba instalado el predio del *relleno sanitario*, como veremos en el capítulo 4. Incluso gran parte de los funcionarios políticos e informantes clave del municipio desconocían la ubicación del destino final e ignoraban los aspectos básicos del sistema de gestión integral, según lo reveló una encuesta realizada en 1996, cuando se inició el Proyecto Residuos Rosario.

En este contexto, y con el objetivo de implementar una gestión integral de los residuos, el municipio inició una política en el área de política ambiental orientada por tres ejes: la **profesionalización**, la **planificación** y la **participación**. De los dos primeros nos ocuparemos a continuación. El tercero será el eje del próximo capítulo.

Profesionalización de la gestión y la visión de los técnicos

La capacitación y **profesionalización** de los agentes estatales fue una decisión política en respuesta a la nueva visión del ejecutivo municipal, que comenzó a incorporar progresivamente la dimensión ambiental en la temática específica de los residuos. Como primera medida se creó la Dirección General de Política Ambiental (DGPA), dentro del ámbito de la Secretaría de Servicios Públicos (SSP)¹⁶. La Dirección estaba compuesta por un equipo técnico pionero en materia de formación y capacitación para el manejo integral de los residuos, no sólo en tareas de gestión sino también en el diseño de los pliegos de licitación de los servicios de recolección y disposición final.

16 La DGPA era la antigua Dirección de Limpieza, considerada como el *sector de la trinchera*, según la describió un arquitecto y asesor técnico en materia de empresas de recolección. “Nunca estuvo entre Planeamiento y Servicios Públicos ni lo que debería coordinarse con política ambiental. No se puede pensar la ciudad sin lo ambiental”, afirmó.

Una segunda medida consistió en la formación y capacitación de los agentes a través de seminarios, visitas técnicas a otros países, estudios de posgrado y especializaciones, así como también la incorporación de nuevas tecnologías. Para los técnicos y actores estatales del área de política ambiental, estas medidas eran incentivos especiales hacia un sector de la SSP que tradicionalmente se había encargado de la limpieza de la ciudad. La agencia de cooperación alemana GTZ, a la que nos referiremos en breve, aportaba además un asesoramiento técnico permanente, basado en su experiencia internacional. A menudo organizaba foros de debate y capacitación con la presencia de reconocidos expertos extranjeros.

Por entonces se partía de la idea de que los técnicos de la DGPA debían formarse en materia de gestión integral de residuos para administrar, fiscalizar y ser profesionales ya que, según se afirmaba, los representantes técnicos de las empresas concesionarias contaban con ese perfil. La formación, asociada a la especialización y al control, se reflejó en la presencia de ingenieros y arquitectos en la gestión, que se especializaron en la problemática ambiental a partir del estudio del tratamiento de los residuos. Así, la técnica se orientó hacia la gestión eficiente e intentó balancear y superar la “desigualdad formativa entre la gente que controlaba y la que prestaba el servicio”, según lo describió un ex-secretario de Servicios Públicos de la gestión de Cavallero en una entrevista en 2004.

Junto con esta apuesta de recursos y esfuerzos a la formación e incorporación de nuevos cuadros, con el tiempo se fueron consolidando dos tipos de técnicos en la administración. Uno fue el de los autodenominados técnicos “puros”, que eran miembros de planta permanente o personal de carrera y que, si bien respondían al mandato del Director General de Política Ambiental y de sus superiores, no pertenecían de manera orgánica al partido socialista. El otro grupo era el de los conocidos como técnicos “impuros” o de gobierno, que si bien

también eran profesionales de carrera, respondían al Ejecutivo en términos partidarios y comúnmente participaban en las reuniones cerradas entre secretarios y concejales oficialistas para establecer estrategias de agenda legislativa y unificar el apoyo a las políticas de gobierno. Eran, en definitiva, *actores políticos*.

Esta distinción entre “puros” e “impuros” responde a una *clasificación informal institucionalizada* entre los técnicos y que nos fue provista por los propios entrevistados. Si bien el trabajo entre ambos tipos de técnicos era conjunto, en la práctica los primeros carecían de peso e incluso quedaban fuera del círculo de la decisión política.

En una entrevista realizada en marzo de 2004, un técnico “puro” manifestó: “Siempre estuve muy cerca de los directores para asesorar y recomendar. Siempre me escucharon, pero muchas veces las propuestas no fueron consideradas por decisiones políticas”. De esta opinión se desprende la visión del propio rol y de la gestión integral de los residuos sólidos que tenían los técnicos, así como su capacidad de incidencia en la construcción de la agenda ambiental local.

En términos ideales, el técnico asesora al político, provee diagnósticos, administra y fiscaliza, supervisa a los inspectores, controla a las empresas concesionarias para garantizar que el servicio se cumpla, recorre los barrios para verificar las condiciones reales del servicio, y de este modo evita convertirse en un técnico de escritorio. El técnico aporta su conocimiento, y el político decide. Los técnicos puros admiten que trabajan *separadamente* de los políticos, a pesar de su contacto cotidiano, con lo cual responderían a las necesidades de la política, pero sin ser actores dotados de agendas propias.

“Los técnicos siempre somos como los soldados de la línea de combate de la infantería en el Ejército: ponemos la cara, recibimos todos los palos y en algún momento nos dan el raje porque les cuidamos la espalda a los políticos”, explicó otro técnico “puro” en una entrevista de febrero de 2005. A lo que

otro agregó, en mayo de 2004: “Nosotros, como técnicos puros, éramos discutidores. Por ejemplo: si yo le digo a mi superior que técnicamente el lugar más importante en materia de residuos para trabajar hoy es Villa Banana y el Intendente me dice: “No, yo tengo que reforzar Villa Itatí, porque ahí tengo menos votos”. Entonces, se deja de lado algo que puede ser grave y se termina resolviendo algo más simple porque hay una orden de qué es lo prioritario.”

Estas opiniones plasman las dificultades que presentaba una gestión integral de residuos sólidos y la toma de decisiones políticas desde una perspectiva de planificación a mediano y largo plazo. Otras opiniones, por fuera de los propios técnicos de la DGPA, proveen otros matices para entender los roles y funciones del técnico en materia de política ambiental. Según un concejal del ARI, “la diferencia entre la visión de un técnico ambiental del municipio y de un funcionario de gobierno es que el primero, más allá de tener fundamentos técnicos, a menudo no incorpora en absoluto la cuestión social. Y, lo más significativo, es que no decide políticas.”

Probablemente la formación del técnico y su dependencia de las definiciones políticas incidía en su rol como expertos, según lo advierten los teóricos ambientalistas. A menudo, los expertos son vistos como agentes de despolitización que reducen el tratamiento de la política ambiental a la gestión, sin espacios de discusión ni argumentación (Gudynas, 2004:28). Leff (1998a:254) propone el término *intervenciones*, a partir del cual la evaluación social del desarrollo sustentable se funda en principios de racionalidad ambiental que necesariamente difieren de los métodos de cálculo económico y la racionalidad instrumental, desprovista de valores y de consideraciones sociales.

Planificación: cooperación internacional y el Proyecto Residuos Rosario

En 1996 llegó a Rosario el primer representante de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, o Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, según sus siglas en alemán. Desde entonces, el organismo permaneció en la ciudad durante casi diez años con el objetivo de transmitir conocimientos y habilidades a las autoridades y organizaciones locales en materia ambiental¹⁷.

La agencia alemana promovía la **planificación** como metodología de trabajo para la construcción de la política ambiental y la proyectaba como herramienta central del gobierno en su gestión integral de los residuos. De este modo, a la *profesionalización* se le sumó la *planificación*, y así se pretendió materializar la articulación entre técnica y política. A través de una metodología testeada y aplicada a nivel internacional, denominada Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (más conocida como ZOPP, según sus siglas en alemán), la agencia GTZ buscaba implementar un procedimiento de planificación en pasos sucesivos en los que se destacaba el enfoque de equipo, y en el que todos los participantes podían contribuir en igualdad de condiciones¹⁸.

17 El convenio firmado en octubre de 1996 entre los gobiernos alemán y argentino, estipulaba que ambos “fomentarán conjuntamente el Proyecto de gestión municipal de residuos en Rosario para planificar, implementar, dirigir y controlar una gestión de residuos integrada”.

18 Las etapas de estos talleres eran dos: 1) análisis de problemas, objetivos, alternativas y participación; y 2) construcción de una matriz de planificación del proyecto, para lo que se consideran objetivos y actividades; indicadores verificables objetivamente; fuentes de verificación y supuestos. Estos conceptos fueron tomados del Informe del Taller de Planificación ZOPP IV del

Se entendía que, con la promoción y el ejercicio de la participación en estos espacios, los funcionarios debían estar dispuestos a deliberar con otros actores no estatales para generar consenso en relación a los temas de interés. Asimismo debían acordar, definir objetivos de trabajo e indicadores y asumir, ante el resto de los participantes, que estaban dispuestos a cumplirlos.

El motivo de la llegada de dicha agencia a Rosario respondía a un objetivo puntual: la implementación del **Proyecto Residuos Rosario** (PRR), un plan de manejo integral de residuos sólidos urbanos que priorizaba la mejora de la disposición final. Los inicios del Proyecto se remontaban a mayo de 1991, cuando el gobierno argentino solicitó a la agencia GTZ un estudio de factibilidad para evaluar el pedido del Municipio de Rosario de desarrollar un tratamiento integral de los residuos. En mayo de 1993, durante la gestión del intendente Héctor Cavallero, el proyecto se aprobó y pasó a denominarse “Proyecto Gestión de Residuos Urbanos en Rosario”. En 1996, bajo la intendencia de Hermes Binner, el plan cobró importancia con la llegada y la permanencia de la agencia alemana a la ciudad.

Los objetivos generales del PRR eran elaborar e implementar un plan de manejo integral de residuos sólidos, evaluar alternativas superadoras del modelo de limpieza y recolección a través de la recuperación de residuos sólidos, mejorar la disposición final, reorganizar la DGPA y concientizar a grupos claves de la población.

En el PRR también estaba presente, como en todos los organismos de cooperación y financiamiento, el supuesto de que una relación formal entre Estado y sociedad civil contribuiría al fortalecimiento de las instituciones y mejoraría la calidad institucional (Rabotnikoff, 2001). El interés explí-

“Proyecto Residuos Rosario” PN: 93.2163.9-011.00. Rosario, 20 al 22 de noviembre de 1996.

cito por este vínculo cooperativo incluyó a múltiples actores en sus instancias de planificación y en otras actividades, por lo que se organizaron y financiaron talleres orientados a los grupos cooperantes.

Estos talleres lograron articular la participación ciudadana para democratizar la administración local en la gestión integral de los residuos. Los actores informados opinaron, dialogaron y elevaron propuestas que fueron incorporadas en matrices de planificación. Todo hacía pensar que la participación se plasmaría en lo que Brugué y Gallego (2001:46) denominan “el viejo tabú de la participación”, es decir, que las acciones se conviertan en “conclusiones concretas o, en otros términos, en capacidades reales de influir en las decisiones”. En concordancia con este argumento, la representante de GTZ rescató como positivo y formador el trabajo realizado en los talleres participativos, aunque en una entrevista en mayo de 2004 expresó: “Participar y planificar lleva tiempo [...] necesitás tiempo, y si no lo tenés, se toman las decisiones autoritariamente”.

En la práctica, esto se reflejó en que mucho de lo que se había consensuado en materia de residuos sólidos urbanos no se tomó en consideración, debido en gran parte al ala decisional de la Secretaría, definida como un área hermética y verticalista, aún por los mismos técnicos y especialistas. La idea de hermetismo surge de la comparación con otras áreas de gobierno del municipio, que eran identificadas como más permeables y proclives a experiencias innovadoras como las de Promoción Social, la Secretaría General o las de Salud y Cultura¹⁹.

19 Esta apreciación se observa en el trabajo de Díaz, Grandinetti y Nari (2004), quienes consideran a Servicios Públicos y Obras Públicas como áreas menos permeables a la innovación dentro del Estado Municipal. La SSP tenía a cargo las áreas de Transporte, Política Ambiental, Parques y Paseos, Semáforos y Red

Esta característica colisionaba, además, con la idea de apertura e inclusión de nuevos actores no gubernamentales en la planificación. La SSP era reticente a aceptar el planeamiento ambiental como forma operativa del accionar de los técnicos en la DGPA y tomaba distancia de las innovaciones promovidas por la agencia alemana.

En este sentido, la relación entre GTZ y el municipio era compleja. El cargo de Director General de la DGPA estaba subordinado al propio Secretario, quien tenía a su vez contacto directo con el Intendente. El rol del Director era percibido como un *cargo tipo sándwich*: “medio técnico y medio político”. Así fue definido al menos por un coordinador de la agencia de cooperación, ya que, según sostuvo, se trataba de un cargo condicionado políticamente. “Te presionan desde abajo y desde arriba con las decisiones [...], de manera tal que si existía una decisión que técnicamente era correcta, podía evaluarse que no era viable políticamente, o que no convenía, o que no estaba en el presupuesto, o que las prioridades eran otras y, que a vos como técnico, te hubiera gustado implementar”, dijo el coordinador en una entrevista en mayo de 2003.

Los responsables técnicos afirmaban que resultaba muy complejo acceder a los niveles de la toma de decisiones políticas para intentar articular tanto nuevas acciones como las ya definidas y planificadas; es decir, aquellas que habían sido objeto de deliberación en el marco de espacios institucionalizados. Habían incorporado actores no estatales a deliberar

Eléctrica (Alumbrado Público) y Cementerios. Tanto el transporte como los residuos eran los temas emblemáticos, aunque también los más conflictivos de las gestiones del gobierno socialista. Eran considerados temas de agenda política por su alto nivel de exposición, al ser servicios prioritarios de la ciudad. Sobre ambos, la oposición libró batalla en el HCM y desafió al gobierno socialista.

para consensuar acerca de la futura política de residuos sólidos. Estas instancias podrían entenderse como un “estadio” más avanzado entre la “agenda de los ciudadanos” y la “agenda política”. La planificación estaba determinada por el tipo de decisiones políticas que estuviera dispuesto a consensuar el Ejecutivo municipal.

En la opinión de un ex secretario de Servicios Públicos de la gestión de Cavallero, “la planificación a diez años sólo sirve si tenés un paraguas político del intendente y del secretario de Servicios Públicos que avalen ese mecanismo y ese proceso; sino, se cae” (Entrevista de mayo de 2004).

Para el PRR, la articulación de la técnica y la política era una *necesidad* general del proyecto. “Juntas, la decisión política y la experiencia técnica, son dos fuerzas que se unen en una misma dirección: una mejor gestión de los residuos sólidos para una mayor calidad de vida”. Esta idea se plasmó en uno de los documentos publicados por la GTZ²⁰, pero en la práctica se vio limitada ya que los procesos de planificación quedaron trancos y subordinados a la decisión política.

La idea del *verticalismo* implicaba que todas las decisiones debían ajustarse a una jerarquía política. Esto significaba la obligatoriedad de las consultas al superior –en este caso, al funcionario a cargo de la SSP. Algunos entrevistados atribuían esta característica a la *estructura centralista* del propio partido socialista²¹. “Sos un soldado de la Secretaría. A

20 “Cuidando la salud y el Medio Ambiente a través de una mejor gestión de residuos” publicado por la Municipalidad de Rosario y la Agencia de Cooperación Alemana en 1998.

21 La idea de centralismo en las estructuras partidarias se refiere a los casos en los que se da una estructura verticalista sin participación ni deliberación de las bases. Así, el centralismo democrático supone organismos de dirección electivos, periódica rendición de cuentas de éstos a otros órganos superiores y de base y una disciplina igualitaria. Las bases y niveles intermedios discuten y proponen líneas de acción, pero una vez toma-

los temas políticos, como ir a informar al HCM, los maneja el Secretario. Así es el sistema, la decisión política está siempre por arriba de la decisión técnica”, sostuvo un ex Director General de Política Ambiental en una entrevista en marzo de 2004.

A su vez, un técnico puro de segundo rango afirmó: “En la Secretaría General, desde el 2001 tuvieron mayor protagonismo los técnicos puros. Los mandaban a dar explicaciones sin ninguna indicación política de qué decir ante el HCM si se pedían explicaciones. Son modelos de gestión, algunos más cerrados y otros más abiertos. En este sentido, el Secretario nos mandaba y nos decía: ustedes son los técnicos; se sientan en la mesa con los concejales y les explican lo que estamos haciendo.” (Entrevista de marzo de 2004 a un técnico puro durante la gestión de Binner, que luego se convirtió en impuro).

Toda esta serie de indicadores nos llevan a retomar el concepto de **estilo decisionista**, referido en la introducción, para caracterizar la gestión del gobierno socialista en materia de política ambiental en los años de nuestro análisis. Como observamos, este estilo es portador de una racionalidad política propia, tendiente a operar como un mecanismo discriminatorio y degradante de las formas de participación social.

Más que una falta de voluntad política, este estilo en materia de política ambiental (EDEPA) estaba instalado en el corazón de una administración política que, a la vez que se comprometía a otorgar cuotas de poder a la ciudadanía mediante la descentralización y la participación, en sus prácticas de política ambiental concentraba las decisiones en una elite de alto rango. En el caso de Rosario, este grupo se redujo a la Secretaría de Servicios Públicos y a la Intendencia, quie-

das las decisiones por los órganos superiores, se exige acatamiento incondicional al conjunto. Cf. Torcuato Di Tella *et. al* (1989, 69-70).

nes no sólo mostraron resistencia para incorporar ideas que no hayan sido impulso del propio gobierno sino que también desestimaron prácticas y compromisos participativos de sus propios funcionarios y técnicos.

La participación y la planificación en política ambiental habían sido planteadas como indispensables para remover el obstáculo que había sido identificado como causal de la ineficiencia en materia de residuos por los propios funcionarios y técnicos: la política de bombero. En la práctica, y a pesar de la relevancia que ellos mismos y la agencia internacional GTZ adjudicaron a la participación de la sociedad civil y a la cooperación, la relación entre el Estado y la sociedad civil resultó más conflictiva que cooperante. Al análisis de este tema nos dedicamos en el próximo capítulo.

CAPÍTULO 3.

LOS ACTORES VINCULADOS A LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL EN ROSARIO Y LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA

En este capítulo se analizan los diferentes actores involucrados con la problemática ambiental en el plano local, especialmente a través de una *participación institucionalizada*. Los diferentes grupos de la sociedad civil mantuvieron contacto entre sí y con el gobierno, al intentar incidir en espacios de participación promovidos por el sistema político local. En la práctica, dicha interacción estuvo lejos de ser un intercambio fluido y transparente, y se generaron trabas o *costos de transacción* que también estudiaremos.

Como adelantamos en la introducción, los actores institucionalizados son grupos que trabajan de manera voluntaria sobre temas de política ambiental, con el fin de incidir en la formación de la agenda y las decisiones de gobierno. La participación institucionalizada, a su vez, 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 instituciones u organizaciones en las que, muchas veces, se formaron profesionalmente. Dada su naturaleza representativa, estos espacios pueden facilitar la circulación de información con otras instituciones afines y combinar la participación individual con acciones colectivas. Generalmente se trata de consejos o comisiones *ad hoc* en las que hay un funcionario político responsable que articula la relación de los representantes de la sociedad civil con el ejecutivo o el parlamento local.

En el caso de Rosario, las organizaciones pioneras en materia ambiental fueron convocadas por los poderes legislati-

vo y ejecutivo y se sumaron a distintos espacios de participación institucionalizada. Uno de ellos fue el Consejo Asesor de la Comisión de Ecología del Honorable Concejo Municipal y el otro, el Consejo Ambiental Rosario. Además de ONG ambientalistas, ambos contaban con la participación de profesionales, asociaciones vecinales, especialistas y universitarios, a los que se sumaron representantes de los mismos poderes que los habían convocado.

De los orígenes del ambientalismo al surgimiento de los primeros grupos rosarinos

Inicialmente, el debate sobre la problemática ambiental a nivel mundial se vinculó con los *límites del crecimiento*, y pronto se pusieron en evidencia los efectos contaminantes del desarrollo, la destrucción y el uso irracional de los recursos naturales como forma de hipotecar el futuro de la humanidad¹. La Declaración de la primera Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente, firmada en Estocolmo en 1972, introdujo en la agenda política internacional la dimensión ambiental como condicionante del modelo tradicional de crecimiento económico. En esta Declaración se alertó sobre la necesidad de un *cambio de rumbo* para evitar el *agotamiento del planeta*, y los gobiernos comenzaron a aceptar una *visión ecológica del mundo* que afirmaba que “el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea”².

1 El informe “Los límites del crecimiento” o “Informe Meadows”, antesala de la Primera Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente), fue elaborado por especialistas europeos y se publicó antes de la primera crisis petrolera mundial, en 1979.

2 La Conferencia de Estocolmo de junio de 1972, también conocida como la “Cumbre de la Tierra”, fue aprobada por la Confederación de las Naciones Unidas para el medio Ambiente Hu-

Este diagnóstico supuso la cooperación entre las naciones y las organizaciones internacionales para trabajar en interés de todos. Los gobiernos, particularmente los europeos, empezaron a tomar medidas preventivas y correctivas de los impactos ambientales de las prácticas de producción y consumo en el marco de sus políticas de desarrollo. En los foros internacionales se impulsó la construcción de una teoría ambiental generadora de conceptos teórico-prácticos tales como sistemas complejos, racionalidad ambiental, productividad ecotecnológica y manejo integrado de recursos para guiar la planificación ambiental (Leff, 2000).

Paralelo al desarrollo económico, existió una preocupación por el desarrollo del conocimiento como articulador de procesos de la realidad, desde una concepción transdisciplinaria del saber científico para abordar la problemática ambiental. Así trascendieron conceptos como los de *desarrollo sostenible* y *sociedad de riesgo*. Según Ulrich Beck (1999), este último define a la fase de desarrollo de la sociedad moderna en la que los riesgos sociales, políticos, económicos e industriales tienden cada vez más a escapar a las instituciones de control y protección de la sociedad industrial.

A su vez, surgió la necesidad de incorporar a diferentes actores por fuera de los representantes de los gobiernos, entre los que se destacaba la sociedad civil, para pensar la temática ambiental. De esta forma surgieron las *Agendas 21*, un compromiso asumido por los gobiernos en la Conferencia de Río de 1992 como planes de acción para estimular la cooperación y el aprendizaje mutuo entre los poderes públicos y la sociedad en el diseño de estrategias sustentables.

mano. Es considerada la primera gran conferencia de la ONU sobre cuestiones ambientales internacionales y marcó un punto de inflexión en el desarrollo de la política internacional sobre el medio ambiente.

A partir de entonces, el interés por la preservación del medio ambiente en los niveles locales comenzó a adquirir relevancia paulatinamente y con variados matices, tanto en la arena gubernamental como en la sociedad civil. En Latinoamérica, pese a la existencia de numerosos grupos vinculados a la defensa del medio ambiente, el tema comenzó a tratarse en forma tardía. Mientras intentaban consolidarse, los grupos pretendían interesar a los gobiernos locales en la inclusión de la problemática ambiental como tema de agenda.

En su análisis de los *nuevos movimientos sociales* de principios de los ochenta en América Latina, Mainwaring y Viola sostienen que, a pesar de su gran heterogeneidad (ya que incluyen a asociaciones vecinales, movimientos feministas, de derechos humanos, ecológicos y de comunidades de base), comparten un “fuerte énfasis por las prácticas democráticas participativas” (Viola y Mainwaring, 1985; Viola y Nickel, 1994). Este valor, agregan, “atraviesa diferentes niveles de la realidad social, desde los procesos grupales internos hasta la realidad social local y el régimen político”. (Viola y Mainwaring, 1985:59). No obstante, observan el bajo impacto de estos grupos sobre las políticas públicas, una característica que para los autores es definitoria del ambientalismo latinoamericano, y de Argentina y Brasil en particular.

En contraste con nuestro país, en Brasil se habían formado, ya desde la segunda mitad de los ochenta, grupos científicos e institutos de investigación universitarios que abordaban la problemática ambiental de un modo interdisciplinario. “La Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia (SPBC) actuó como catalizadora de este movimiento, asumiendo posturas significativas sobre la cuestión ambiental: críticas al programa nuclear, defensa del desarrollo energético brasileño con aprovechamiento de los recursos naturales e hídricos” (Viola, 1992). Según el mismo autor, estas formas organizadas lograron tener incidencia en los foros de debate que se

crearon entre científicos ambientales sobre problemas de docencia e investigación.

En otros estudios más recientes (Von Büllow y Abbers, 2011) se advierte, además, otra particularidad de los movimientos ambientalistas en Brasil, y es que pudieron acceder a niveles políticos del Estado, no sólo a través de la creación de organismos estatales de gobierno, sino también con la ocupación de cargos políticos clave. Es decir que, tempranamente, en Brasil hubo activistas ambientales que se transformaron en agentes de Estado comprometidos en modificar las políticas públicas. Muchos de ellos incluso intentaron influir al interior del Estado, como funcionarios públicos conservacionistas, a través de la construcción de “redes de activismo que atravesaban la frontera entre Estado y sociedad” (Abbers, Von Büllow; Gutiérrez e Isuani, 2012:6).

Históricamente se pensó que los movimientos académicos debían trabajar conjuntamente con los grupos ambientalistas, con el fin de articular acciones comunes y de comprender las diferentes cosmovisiones e intereses de los grupos a la hora de abordar la temática ambiental. Con el transcurso de los años, fue posible identificar las diferencias entre ambos grupos. Por ejemplo, frente a cierta creencia generalizada que veía en el ambientalismo una corriente uniforme y homogénea, destacados especialistas remarcaron su carácter diverso y heterogéneo. De acuerdo con Héctor Leis (2001: 92-9), el movimiento ambientalista encuentra sus orígenes hacia 1960 con la emergencia de ONG como la *World Wild Fund* (WWF, o Fondo Mundial para la Naturaleza) en 1961, y continuaría vigente hasta nuestros días a través de importantes y constantes renovaciones. Una de ellas fue la revitalización del preservacionismo propio de los sesenta, que incorporó las preocupaciones sociales en la década siguiente, o el progresivo fortalecimiento y la consolidación de las organizaciones ambientalistas a escala mundial a partir de fines de los ochenta, por citar algunos ejemplos.

Algunos ecologistas señalan que la degradación ambiental del Primer y Tercer Mundo son de naturaleza similar pero que los problemas sociales en uno y otro son diferentes. Mientras que en los países desarrollados la mayoría de la población tiene resuelta la satisfacción de sus necesidades básicas, gran parte de los habitantes de los subdesarrollados vive en condiciones miserables. Dichos autores observan que en los países del Tercer Mundo, el Estado, la burguesía local y las empresas multinacionales se comportan de manera predatoria, tanto con el medio ambiente como con la fuerza de trabajo.

Es interesante identificar la diversidad dentro del ecologismo para evitar generalizaciones erróneas. El movimiento no es homogéneo y podemos diferenciar al menos tres corrientes: los *conservacionistas*, los *ambientalistas* y los *ecologistas* (Stancich, 2000:4). Los conservacionistas 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 ambientalistas asocian la crisis ambiental con el modelo económico y proponen 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, sus propuestas no exigen un cambio del modelo de desarrollo neoliberal vigente. En tanto, los ecologistas asocian la crisis ambiental al modelo socioeconómico y proponen un modelo de desarrollo sustentable que implicaría cambios de envergadura en relación con el mundo natural no humano y en la forma de vida social y política.

Por su parte, Joan Martínez Alier (2004a: 32-3) identifica al menos tres corrientes dentro del ambientalismo: 1) el *culto a lo silvestre*, preocupada por la conservación y preservación de la naturaleza; 2) el *evangelio de la ecoeficiencia*, comprometida con un manejo sustentable y el uso prudente de los recursos naturales, e interesada en el debate acerca de la *internalización de las externalidades*; y 3) el *movimiento por la*

justicia ambiental, también conocido como *ecologismo popular* o *ecología de los pobres*, vinculado a los conflictos socioambientales generados por el crecimiento económico y la desigualdad social.

Breve historia de las organizaciones ambientalistas en Rosario

La constitución y el crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil no son procesos lineales y presentan características propias según las circunstancias de cada país, región o ciudad. En el caso de Rosario, la sociedad civil fue pionera en el desarrollo de la preocupación sobre temas ambientales y ecológicos. El surgimiento de las primeras organizaciones se remonta a los años de la recuperación democrática, en el marco de la emergencia de los llamados nuevos movimientos sociales, y con el tiempo se fueron delineando distintas corrientes.

En 1985 se formó el Taller Ecologista, una de las primeras ONG ambientalistas de la ciudad. A partir de 1982, grupos de jóvenes universitarios que realizaban trabajos comunitarios y de alfabetización en los barrios comenzaron a reunirse en espacios de discusión, hasta que en 1986, frente a un proyecto de construir una central nuclear en la localidad santafesina de Timbúes, adoptaron el perfil de organización activista, con manifestaciones públicas³. Según sus fundadores, en sus ini-

3 Las tres organizaciones que originariamente se unieron para dar forma al taller ecologista fueron “Simiente, “Nacimiento” y “Eco enlace solidario por la vida”, que era el grupo con un perfil ecologista más definido. En 1982, sus actividades eran charlas, debates y festivales de música en clubes barriales. A pesar de que no eran militantes políticos partidarios, a partir de 1984 comenzaron a recibir las primeras amenazas y persecuciones. Una de las jóvenes de “Ecoenlace” fue interceptada y amenazada luego de una cena en la Zona Sur de Rosario, lo que podía

cios el Taller encontró dificultades para estrechar lazos con la sociedad civil y transmitir la importancia de la ecología como tema de trascendencia social, ya que por entonces no existían acciones sistematizadas por parte del Estado municipal que se orientaran a la problemática ambiental como un tema de agenda. La cuestión ambiental estaba ausente en las currículas académicas y de las instituciones educativas en general, en contraste con el interés que se observa en la actualidad.

Hoy las áreas de trabajo son la biodiversidad, la ecoeducación, las ciudades sustentables, la preservación de los humedales, la gestión de los residuos urbanos, las energías sustentables, el medio ambiente y el desarrollo, entre otros. y los abordan a través de investigaciones, campañas de concientización pública reclamos a las autoridades, talleres, charlas, debates y conferencias, y la cooperación con otras organizaciones que persiguen fines humanísticos, sociales y ecológicos. La organización se solventa con las contribuciones mensuales que efectúan sus socios y de lo recaudado en eventos públicos con la venta de producciones propias. Además, recibe apoyo económico de otras instituciones para proyectos determinados.⁴

interpretarse como que se los consideraba como “peligrosos en democracia”. En las amenazas se ponía acento en el “sabemos de dónde venís”. A partir de 1985, los grupos decidieron reunirse en un espacio teórico de estudio y reflexión bajo el nombre de “Taller de Estudio y Educación Ecologista”. Sus bases fueron “Economía y sociedad alternativa” del español Humberto Da Cruz, fundador de la asociación ecologista Amigos de la Tierra, y “Lo pequeño es hermoso” de Ernst Schumacher. Esta etapa de reflexión teórica viró hacia otra más organizativa, con el disparador de la campaña antinuclear. A partir de entonces, la organización adoptó su nombre actual, y en 1989 obtuvo la personería jurídica.

4 Para más información, visitar la página web <http://www.tallerecologista.org.ar>

Con el correr del tiempo, el Taller Ecologista se afianzó como un grupo ambientalista reconocido en la ciudad y la región. En su seno se consolidó una masa crítica comprometida y activa en materia de coaliciones y redes con otros grupos, una dinámica que le permitió llegar al Estado y visibilizar sus propuestas. La trayectoria y el crecimiento de esta organización le permitieron afirmarse como actor con capacidad de incidencia en el sistema político a partir de sus acciones colectivas⁵. A su vez, la ONG logró establecer lazos tempranamente con otras organizaciones internacionales que le brindaron financiamiento para apoyar acciones colectivas de grupos consolidados de Latinoamérica⁶.

Otras organizaciones de la ciudad que se ocuparon de la defensa del medio ambiente y que participaron de los debates en escenarios institucionalizados fueron Génesis, la Asociación Amigos del Árbol, Mainumbí, la Asociación Logopedia, Foniatría y Audiología del Litoral (ASOLOFAL), Equística, la Fundación Albert Schweitzer, la Asamblea Permanente en Defensa del Medioambiente, Ecoclubes, Ecosur, Alerta Antenas, el Club de Animales Felices, la Fundación Raúl Barret, Encuentro Diana Fossey, entre otras.

Estas organizaciones perseguían intereses diversos como la protección, cuidado y rescate de animales; la lucha contra la contaminación acústica y el gasto energético, la conserva-

5 En septiembre de 1994, por ejemplo, el Honorable Concejo Municipal organizó, junto con la Comisión de Ecología y el Taller Ecologista la jornada titulada “Los municipios evalúan el impacto ecológico del proyecto hidrovía”.

6 Un ejemplo fueron las Primeras Jornadas Latinoamericanas sobre Ciudades Sustentables, realizadas el 26 y 27 de Marzo de 1999 en la sede del Concejo Municipal de Rosario, organizadas por el Taller y la Comisión de Ecología bajo el auspicio de la Embajada Real de los Países Bajos. En estas jornadas se presentaron experiencias comunitarias de diferentes ciudades de Chile, Argentina, Uruguay y Brasil.

ción de las especies de flora y fauna, la educación ambiental, la promoción de normativas en diferentes áreas y el reciclado de la basura, entre otros. Eran, en general, asociaciones civiles sin fines de lucro que, en muchos casos, conformaron redes nacionales y regionales de acción ecologista.

En Rosario, las ONG formalmente constituidas para la defensa y preservación del medio ambiente que comenzaron a participar con el propósito de influir en la construcción de la agenda ambiental no pueden unificarse en un único espectro, sino que responden a la diversidad a la que refiere Stancich (2000:4). En su conjunto, eran un abanico en el que podían encontrarse multiplicidad de intereses y motivaciones propias de ecologistas, ambientalistas y conservacionistas. Por consiguiente, sus reclamos tenían diferentes alcances y objetivos, desde la preservación de las especies a la propuesta de un modelo integral de desarrollo sustentable de ciudad.

La *sociedad civil* en ascenso: actores y grupos ante el dilema de la participación en escenarios institucionalizados

Desde la década del noventa, como expusimos, Rosario contaba con un número significativo de organizaciones vinculadas a la problemática ambiental, y que participaban en los debates por una agenda ambiental que todavía no había sido incorporada como agenda de gobierno.

Este interés por la participación coincidió con la orientación del gobierno socialista por incluir a la sociedad civil en los debates ambientales, lo que se tradujo en la creación de dos organismos novedosos: el **Consejo Ambiental Rosario (CAR)** y el **Consejo Asesor de la Comisión de Ecología (CACE)**.

El **Consejo Ambiental** (CAR) tenía, por decreto, una función específica: delinear el Plan Ambiental del municipio⁷. Para ello, el Ejecutivo convocó, en 1995, a diferentes actores con trayectoria en materia de participación y vinculados a temáticas ambientales desde diferentes ámbitos. Entre ellos se encontraban colegios profesionales, entidades empresarias, gremios docentes, medios de difusión, asociaciones vecinales, radios comunitarias, el Centro de Ingenieros y el de Ingenieros Químicos de Rosario, la CGT y el propio Estado municipal, a través de la DGPA. También fueron convocadas entidades ecologistas y ambientalistas (de las que sólo participaron dos, el Taller Ecologista y la asociación Equística) y docentes e investigadores universitarios de la universidad pública y privada, puntualmente la Facultad de Química de la Universidad Católica⁸.

El otro espacio de interacción entre la sociedad civil y el poder político se gestó en el ámbito del HCM. Allí funcionaba la Comisión de Ecología y Medio Ambiente (CODE), que en 1993 convocó a diferentes grupos de la sociedad civil y creó un **Consejo Asesor** (CACE). Los grupos convocados fueron 16 ONG ambientalistas⁹ y el Comité Universitario de

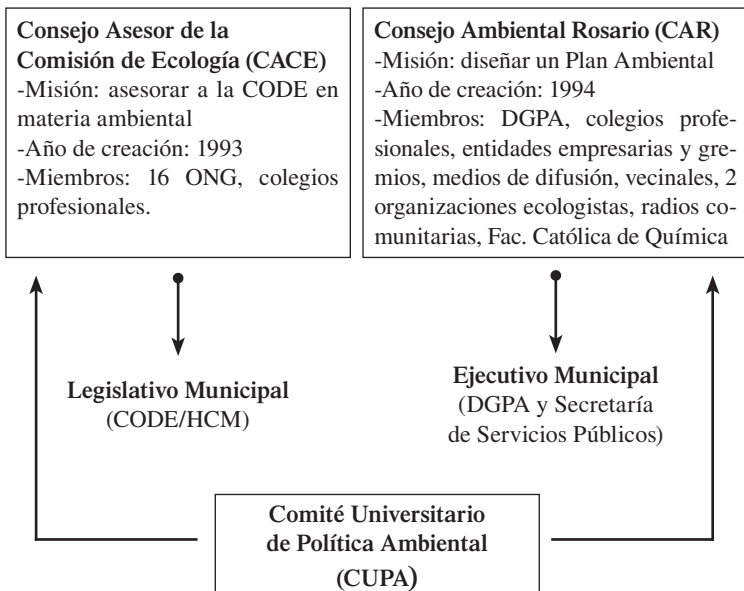
7 Tras la propuesta de un estudio de pasantía realizado por un alumno de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario y la previa consulta a las instituciones y grupos que estarían representados, el intendente Cavallero creó el CAR el 24 de noviembre de 1994, a través del decreto N° 2254. Allí se lo definía como “un organismo mediador entre la comunidad y el municipio para el tratamiento del tema ambiental de la ciudad”.

8 Esta última tenía equipos especiales que a su vez eran contratados por el Municipio para hacer estudios ambientales, como por ejemplo mediciones de contaminación del aire. Esta Facultad fue, a su vez, la primera en ofrecer un posgrado ambiental en la ciudad.

9 Según la Revista E-Consejo las organizaciones que al inicio integraban este Consejo eran: Génesis, Equística, Amigos del Árbol, Taller Ecologista, ASOLOFAL, Fundación Albert Schweit-

Política Ambiental (CUPA), un organismo científico de perfil asesor dependiente de la Universidad Nacional de Rosario. También formaron parte del CACE los colegios profesionales de abogados y de arquitectos.

Cuadro 3. Actores Colectivos Aglomerados



zer, Club de Animales Felices, Encuentro Proteccionista Diana Fossett, Fundación Litoral, Fundación Rafael Barrett, Protectora San Francisco de Asís, Grupo Ecológico La Rivera, Hogar San Roque Protectora de Animales, Llamamiento de los 100 para seguir viviendo, Sociedad Protectora de Animales Domingo F. Sarmiento y Asociación de Profesionales Ambientalistas del Sur. Ver: Revista E-Consejo de Rosario Año 1, Nº 1, noviembre de 1995. Entre los colegios profesionales convocados se encontraban los de Arquitectos, Médicos (a través de la Escuela de Enfermería), Ingenieros Agrónomos, Abogados y Bioquímicos.

Así, el gobierno en sentido amplio, en sus ramas ejecutiva y legislativa, institucionalizó formas de relacionamiento con la sociedad civil y manifestó públicamente su interés por trabajar en conjunto con los actores convocados, lo que para ellos implicaba su legitimación. A su vez, la inclusión de la sociedad civil proyectaba una posible gestión ambiental participativa, orientada a un paradigma productivo sustentable (Leff, 1998:275).

La diversidad al interior del CAR no impidió el agrupamiento de las asociaciones como *actores colectivos aglomerados* que construyeron su identidad en base al nucleamiento y representación de varias organizaciones. Si bien cada asociación era autónoma, el grupo mayor como tal se referenciaba históricamente a un origen común de creación por parte de un tercero. En el caso del CAR, sus orígenes se vinculaban al Ejecutivo; en el caso del CACE, al parlamento local (el Honorable Concejo Municipal); y, en el caso del CUPA, a la Universidad. Esta génesis no redundaba, no obstante, en la pérdida de su identidad y autonomía *como grupo*.

Lo interesante es observar de qué manera este origen operaba como *marca* y condicionaba la relación de los grupos con su *creador institucional*. Dentro de la categoría de actores colectivos aglomerados se pueden diferenciar subtipos. En primer lugar encontramos a las **organizaciones institucionales formalmente creadas por el municipio**, tanto por el Legislativo como por el Ejecutivo locales. Aquí se incluyen el CACE y el CAR. En segundo lugar, identificamos a las **organizaciones institucionales formalmente creadas por otra entidad**, cuyo caso paradigmático fue el CUPA. Este organismo fue creado en 1988 por el rector de la Universidad Nacional de Rosario. Estaba conformado por representantes de 12 facultades, con el objetivo de introducir la dimensión ambiental en la transmisión del conocimiento científico de la universidad. Organizaba sus sesiones en la sede del Rectorado de la Universidad y, comúnmente, entre 2 y 3 de sus representantes participaban de las reuniones de los otros dos consejos.

Tanto el Consejo Asesor de la Comisión de Ecología (CACE) como el Consejo Ambiental Rosario (CAR) surgieron como organismos similares, pero presentaban diferencias significativas. Sus orígenes eran comunes, ya que ambos habían sido creados por el gobierno en sentido amplio. Sin embargo, en la práctica, y en tanto *actores colectivos aglomerados*, su *pertenencia* diferenciada condicionó su capacidad de incidencia política como coaliciones. Esta condición vulneró la posibilidad de accionar de manera conjunta para construir un consenso capaz de sostener una propuesta colectiva en materia de política ambiental a mediano plazo, como veremos sobre el final del capítulo.

Si bien para el municipio la *participación* fue un recurso legitimador, para los actores la *oferta participativa* cobraba otro sentido: apostar a los supuestos de la participación abierta e igualitaria y a la deliberación, sostenida a partir de la argumentación y de la acción comunicativa, rescatando la función crítica de la opinión pública como espacio donde se genera influencia y se lucha por ejercerla.

Al explicar los motivos por los que accedieron a formar parte de esta oferta participativa, los fundadores de organizaciones manifestaron que se agrupaban en torno a cuestiones que ellos mismos visualizaban como ambientales. De esta manera, le daban entidad de acciones colectivas y no ya de meros “intereses individuales” a sus reclamos, con el propósito de que el sistema político los considerara como *problemas de agenda*.

Una cuestión trasciende como *problema* una vez que ingresa a la agenda pública. En términos de Joan Subirats (1989:48), este concepto es básicamente analítico: “Debemos construir, estructurar nuestra propia definición del problema a plantear y resolver”. Un ejemplo en el caso de Rosario fue el de la poda indiscriminada. Al ser planteada como problema por la Asociación Amigos del Árbol, dejó de ser un mero reclamo de vecinos. A causa de sus acciones colectivas, el tema no se

restringió a la necesidad de podar árboles sino que se cuestionaron los criterios que definen cuándo una poda es correcta o indiscriminada, y por qué es necesario evitar esta última.

De modo semejante, las inundaciones de Rosario de 1986 constituyeron una problemática ambiental, ya que lo que estaba en discusión era el uso de los recursos naturales y los bienes *públicos*. En la misma dirección, el conservacionismo, el proteccionismo de las especies, la política en torno a los residuos, la discusión acerca de los efectos contaminantes de las industrias aceiteras y cerealeras en los barrios y la falta de control por parte del Estado, entre otras, fueron problemáticas que se convirtieron en banderas de las diferentes organizaciones, que las integraron como temas de interés y se movilizaron para su defensa. Así se fue delineando la complejidad y particularidad de la problemática ambiental rosarina.

En síntesis, estas ONG consideraban a la participación de la sociedad civil como una forma de influir en el sistema político. Se destacaban como grupos independientes, sin subsidios ni subvenciones que pudieran condicionar sus acciones. Las características de estos actores, así como el tipo de vínculo que los relacionaba con el sistema político local, podrían pensarse a partir del concepto de *capital social* de Bourdieu (1980:2). El autor define esta noción como “el conjunto de los recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de interreconocimiento o, en otros términos, a la pertenencia a un grupo como conjunto de agentes que no sólo están dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observador, por los otros o por ellos mismos), sino que también están unidos por lazos permanentes y útiles”.

Esos grupos fueron los pioneros, y los que con el tiempo tuvieron algo que decir sobre el medio ambiente en la ciudad. Usaron el espacio público para reclamar, llamar la atención del gobierno e intentaron incidir en las decisiones en mate-

ria de política ambiental. Con el tiempo, algunos actores pertenecientes a estos grupos pudieron fusionarse con otros, capacitarse, producir conocimiento y rearticularse en diferentes escenarios.

Para los grupos de la sociedad civil, este acercamiento significó el inicio de una relación más aceptada con los funcionarios políticos y técnicos de la DGPA así como con los concejales, quienes a su vez podían articular sus propuestas con otras esferas del poder político.

La presencia activa de la sociedad civil en la discusión de los temas ambientales generó una red de información y conocimiento que enriqueció su tratamiento por parte del sistema político. Según Habermas (2000:453), la administración estatal no produce ella misma la mayor parte del saber relevante que necesita, sino que “lo toma del sistema de la ciencia y de otros agentes que se constituyen en eslabones intermedios.” No podemos hablar entonces de una concentración monopólica del saber ya que, la sociedad civil, “pese a sus posibilidades asimétricas de intervención y a sus limitadas capacidades de elaboración, mantiene también la oportunidad de movilizar contra-saber y de hacer sus *propias* traducciones de los correspondientes informes técnicos.”(Íbid.:453).

Tanto el ejecutivo como el HCM propusieron un formato de participación ciudadana semejante a la de *los foros de discusión* de las llamadas **Agenda 21 locales** (A21L), es decir, escenarios preliminares de compromiso para la deliberación, cuya propuesta consistía en la promoción de un nuevo modelo de *desarrollo sustentable* y cuya implementación sólo era viable a partir de la iniciativa gubernamental, como producto de un debate entre el gobierno y todos los sectores de la sociedad civil involucrados¹⁰.

10 El concepto de *desarrollo sustentable* está muy presente en las discusiones sobre modelos de A21 y gestión ambiental local. En el caso de nuestro estudio, el concepto era usado tanto por

La discusión de este formato de agenda ambiental puede ser pensada en un contexto institucional democrático. Desde la perspectiva de Douglas North (2001), las instituciones importan y son una creación humana que puede evolucionar y transformarse. Su función principal radica en la reducción de la incertidumbre y, por ende, deben considerarse como garantes de las reglas de juego en una sociedad. Dicho de otro modo, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a su interacción.

Las características propias de estos actores así como el tipo de vínculo que mantuvieron con el gobierno municipal generaron la creencia de que sus acciones, si bien heterogéneas, tendían a construir redes de confianza social y de intercambio de información: había una afinidad que los convocaba a trabajar en común.

Quienes pensaron y debatieron sobre la pertinencia de esta relación entre el Estado local y la sociedad civil para construir una agenda ambiental, partieron de considerar condiciones muy ambiciosas, básicamente sostenidas por un enfoque pluralista. Según esta perspectiva, el poder se distribuye en la sociedad y es en base a formas asociativas con participación en espacios institucionalizados que sus representantes pueden transmitir sus intereses y demandas al Estado e influir en la formulación de las políticas públicas. Sin embargo, entende-

los funcionarios como por los grupos y a menudo, los criterios técnicos para resolver problemas de política ambiental argumentaban la perspectiva de parámetros de sustentabilidad. Sin embargo, se trata de un concepto polisémico y ambivalente que adquiere diferente connotación de acuerdo al criterio, no siempre explícito con el que se usa y la orientación que se le quiere dar. Hajer (2000) observa que, desde su reintroducción en el Informe Brundtland (1987), aparecieron al menos 40 definiciones operacionales de “desarrollo sustentable”, cada una de ellas sostenida y difundida en diferentes estudios y análisis académicos.

mos que 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.

Esta condición se ponía de manifiesto, por ejemplo, en que tanto el HCM como la DPGA, en tanto que participantes en el CACE y en el CAR, actuaban como *jugadores con poder de veto y control de agenda* (Tsebelis, 2006). Es decir, contaban con un peso propio a la hora de negociar e influir en la agenda ambiental local sujeta a debate con la sociedad civil. Esto se tradujo en una cooperación efectiva o limitada, así como también en la regulación de las reglas de juego formales de ambos espacios.

El Consejo Asesor de la Comisión de Ecología (CACE): la deliberación parlamentaria como caja de resonancia

Desde su creación en 1993, conjuntamente con la Comisión de Ecología, el **Consejo Asesor de la Comisión de Ecología** fue el único actor que institucionalizó la participación social en el Parlamento municipal¹¹. Según Daniel Luna, con-

11 Según la Revista E-Consejo (1995), la Comisión de Ecología era considerada una de las más jóvenes del HCM, y ya por esa época, hace 19 años, se analizaban proyectos sobre reciclado y compostaje. El espacio de asesoramiento en materia ambiental a los concejales que surge con ella, el CACE, en realidad tenía sus precedentes en iniciativas de fines de los ochenta, en diferentes iniciativas de trabajo conjunto entre el Legislativo local y las ONG rosarinas. Por ejemplo, el Taller Ecologista había impulsado la ordenanza “Rosario No Nuclear”, aprobada en 1989, cuyo proyecto había sido presentado por el concejal del PJ Pedro Bluma. Este mismo edil fue quien también impulsó la creación del CACE.

cejal por la Unión Cívica Radical (UCR) y presidente de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente del HCM, el espacio se generaba como “un ámbito donde aprovechar el fervor de unos y el conocimiento de otros, junto a la experiencia por todos adquirida”. El concejal subrayaba también “el propósito de implicar activamente a los ciudadanos en defensa de los intereses generales, con la precaución de no disolver este concepto en un haz de bienes sectoriales, como ha pretendido la concepción orgánica del poder político”¹².

La creación de este organismo se orientó a construir un lazo formal de acercamiento entre funcionarios y ciudadanos y a reconocer la trayectoria de los grupos organizados de la ciudad bajo la forma de una participación institucionalizada. En rigor, no obstante, el reconocimiento se limitaba a la relación de la sociedad civil con los miembros de una de las Comisiones del Concejo: la Comisión de Ecología. El objetivo era que los integrantes del Consejo Asesor no sólo presentaran problemáticas a la propia Comisión en sus reuniones, sino que además brindaran información que permitiera a los concejales enriquecer sus proyectos legislativos.

La caracterización del Concejo como *caja de resonancia* tiene un correlato con la mirada teórica de Habermas, ya que el autor argumenta que “el complejo parlamentario es el más abierto a la percepción y tematización de los problemas de la sociedad, pero paga tal sensibilidad con una menor capacidad de elaborar problemas en comparación con el complejo administrativo.” (Habermas, 2000:435). Desde esta perspectiva, los parlamentos son sistemas de negociación debido a que su pretensión es comunicar problemas sociales a la vez que articular intereses y ejercer influencia sobre la formulación de proyectos.

Ante los problemas ambientales, la base participativa del Consejo Asesor se afirmó con el reconocimiento de las ONG

12 Revista E-Consejo, *Íbid.*

como portadoras de saber. La confianza social radicó en generar información y convencimiento a través de redes humanas, estableciendo así formas de solidaridad fundadas en motivaciones comunes y colectivas (Rodríguez Aldabe, 2001).

A las reuniones de la CODE concurrían de manera intermitente los vecinos de la ciudad para presentar demandas y reclamos puntuales sobre problemáticas o conflictos ambientales en sus barrios. Se trataban comúnmente problemas a los que el Ejecutivo no había dado respuesta, como la contaminación del aire y del agua por industrias cerealeras y aceiteras que no cumplían con las normativas ambientales, las externalidades producidas por la disposición final de los residuos o la contaminación de antenas satelitales, entre otras. Los concejales de la Comisión, a su vez, planteaban y transmitían al Concejo las demandas de los vecinos y se servían de la información y asesoramiento del Consejo Asesor para fundamentar sus argumentos.

Se destacaba así la *función dialogante de la asamblea representativa*. Según Pitkin, “los legislativos no estarían capacitados para gobernar ni para la acción política, siendo que su tarea es debatir y criticar la acción del gobierno.” (Pitkin, 1985:69).

La diversidad de los temas que se ponían en discusión en las reuniones del CACE marcaba la diferencia entre los nuevos reclamos y los conflictos ambientales. Los primeros son los que ponen a prueba la calidad de las acciones en política ambiental y evidencian la ineficacia institucional en materia de controles por parte del Estado (Leff, 1998:262). Cuando los reclamos se eternizan, emergen los conflictos socioambientales, no necesariamente por su antigüedad, sino porque existen daños ambientales que afectan a una comunidad determinada. El conflicto entonces conlleva a acciones de los vecinos, quienes se agrupan para darle a sus reclamos entidad de acción colectiva y lograr así su tratamiento y soluciones políticas.

Los conflictos ambientales más significativos de la ciudad se originaron por problemas de contaminación. En dichos casos, el Concejo Deliberante operó como *caja de resonancia*. Los pioneros en plantear estas demandas fueron grupos de vecinos como Vecinos de Camino Viejo a Soldini, Vecinos Autoconvocados del Barrio Malvinas y, posteriormente, los Vecinos de Alerta Antenas. Sus reclamos se centraron en la disposición final de los residuos y la contaminación ambiental. De esta manera, *los vecinos agrupados* en función de los temas ambientales que los afectaban instalaron sus preocupaciones como problemas de agenda política, sobre los que tanto el Ejecutivo como el Legislativo debieron sentar posiciones.

A modo de ejemplo, y además del conflicto ambiental en torno a la basura, que desarrollamos en el próximo capítulo, en la época se produjo otro de gran magnitud por la contaminación de los silos de las empresas cerealeras, situados en el corazón del barrio conocido como Malvinas o Refinería. Los vecinos organizados denunciaron al municipio y recurrieron tanto a la CODE y a su Consejo Asesor (CACE) como al CAR. En estas acciones lograron que el HCM aprobara, por unanimidad, la realización de estudios técnicos sobre contaminación¹³.

En este contexto, cabe destacar el rol de los medios de comunicación local en relación a los conflictos ambientales. La presencia permanente de representantes de la prensa, tanto en el HCM para la cobertura de las sesiones parlamentarias, como ante la expresión colectiva de los vecinos en sus campañas de movilización en la ciudad, dio lugar a un seguimiento permanente de estos temas.

13 Ver diario La Capital de Rosario “Refinería, donde la polución mata” (21/4/1996); “Inspeccionarán Silos en Barrio Malvinas” (04/08/1995) y “Genaro García deberá levantar sus instalaciones situadas en Puerto Norte” (04/03/1998)

El debate extraparlamentario: el Consejo Ambiental Rosario (CAR)

El CAR, que surgió bajo la idea del gobierno de instalar la discusión de los temas ambientales entre los diferentes actores con trayectoria en la materia, funcionó durante siete años, desde marzo de 1995 a marzo de 2002. A lo largo de este tiempo fue un actor de referencia de la sociedad civil en materia de debates ambientales: organizó 58 plenarios mensuales e incursionó en temáticas orientadas a la construcción de una futura Agenda 21 Local, de acuerdo a los lineamientos de la Eco 92 de Río de Janeiro¹⁴. Para los diferentes sectores de la sociedad civil, el CAR representó una oportunidad de deliberación con representación plena.

En su primer año de funcionamiento, los temas fueron definidos en forma conjunta por las entidades, organizadas en comisiones de trabajo y de seguimiento de distintas problemáticas. Las dos primeras comisiones en que se agrupó el CAR fueron una técnica y otra sobre educación. Cada quince días se trataban los diferentes temas y se discutía sobre el rol del organismo.

Durante los primeros seis meses, el presidente del CAR fue el Director General de Política Ambiental, que representaba al Municipio. Posteriormente, con la celebración de los comicios municipales que dieron como ganador a Hermes Binner, el funcionario se retiró tras haber concluido su mandato y dio paso a la convocatoria de elecciones para conformar una Comisión Directiva. En esa ocasión, manifestó que la nueva autoridad debía representar al conjunto de las instituciones de la

14 Según estos lineamientos, las Agendas 21 locales eran pensadas como estrategias de acción locales orientadas a supervisar los procesos de planificación, establecer políticas y reglamentaciones ecológicas locales y a la educación y movilización del público en pro del desarrollo sostenible.

ciudad y no a la administración en particular¹⁵. En aquel momento, la participación del ejecutivo podía ser leída como un voto de confianza o de apoyo político y de cooperación para los actores participantes de ese nuevo espacio institucionalizado. El primer presidente electo fue un miembro de la Asociación Empresaria, el segundo, una representante del CUPA y el tercero, una dirigente del gremio docente AMSAFE.

El CAR contó, a su vez, con la cooperación activa de la agencia alemana GTZ para la organización de dos Talleres de Reorientación Estratégica Ambiental y de Cooperación, que tuvieron lugar en noviembre de 1997 y junio de 1998. El eje central de ambas actividades giró en torno al Plan Rector Ambiental en el corto y mediano plazo. En estos espacios participaron además representantes de otras instituciones tales como el PER, la Dirección de Hidráulica de la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Rosario, la Secretaría de Medio Ambiente de la provincia de Santa Fe y el Programa de Grandes Aglomerados Urbanos del Interior (GAU).

La cooperación de la agencia alemana cobró especial relevancia ya que, como se ha mencionado, trabajaba en coordinación con la DGPA y el PRR y, en este sentido, la presencia del municipio se vio reforzada en estos espacios. Asimismo, los objetivos de estos Talleres apuntaron al fortalecimiento institucional del organismo tanto hacia el interior (funcionamiento, coordinación, participación, tareas, tiempo disponible, representación institucional) como hacia afuera (imagen institucional del CAR, rol en materia de discusión de las cuestiones ambientales de la ciudad). De esta manera, y al menos en teoría, el CAR se proyectaba como organismo representante de la comunidad rosarina en su conjunto, elevaba necesidades ambientales y planteaba alternativas de acción al municipio para consensuar acciones comunes entre el gobierno y el propio Consejo.

15 Cf. Libro de Actas del CAR, fojas 11.

A comienzos de 1998, como resultado de los mencionados Talleres, cada una de las entidades elaboró un Acta de Compromiso en la que se manifestaron las necesidades en materia ambiental debatidas previamente. La Secretaría de Servicios Públicos, a través de la DGPA, también presentó su aval en los plenarios del organismo para que fuera reconocido como mediador entre el Estado y la comunidad.

En este sentido, y, a diferencia del CACE, el CAR no fue concebido como *caja de resonancia* sino que más bien se orientó a motorizar la idea originaria de su creación: *diseñar la política ambiental de la ciudad a través de planes, cuyos resultados elevaría al Concejo Municipal y al Ejecutivo*. Así, la puesta en marcha del Plan Estratégico fue una instancia más para que el CAR planteara la propuesta de un Plan Rector Ambiental, un proyecto que el organismo venía elaborando con sus propios recursos organizacionales.

Entre 1996 y 2000, el CAR participó de las reuniones y talleres organizados en el marco del PER para que dicho Plan se incorporara a modo de capítulo ambiental en los Programas definitivos del PER. Sin embargo, sus deliberaciones y propuestas no lograron que el municipio las incorporara en la agenda política. Esta situación llevó al CAR a presentar formalmente una extensa nota al Coordinador General del PER, Miguel Lifschitz, el día 24 de abril de 2000, registrada en su Libro Actas, en la que se reclamó la efectiva materialización del Plan Rector Ambiental para la ciudad como un derecho ciudadano a una mejor calidad de vida.

En diversas entrevistas, funcionarios socialistas definieron a la propuesta ambiental del PER como una “*idea light*” ya que, según afirmaron, sólo pensaban en términos de ciudad sustentable para que Rosario pudiera ser competitiva con otras ciudades¹⁶. A esto hay que sumar que sus propuestas,

16 Así lo definieron los dos secretarios de Servicios Públicos de la gestión de Binner en entrevistas realizadas en mayo y diciembre de 2004.

como las del CACE, eran de **carácter no vinculante**, sus capacidades de incidencia se vieron sujetas al tipo de negociación construida con el gobierno.

A estas consideraciones se sumó otra limitación importante del organismo en su reconocimiento como actor institucional, ya que no disponía de una sede ni de recursos económicos propios. En el año 2000, la DGPA facilitó al CAR el acceso a una oficina, ya que el organismo ganó un concurso en el marco de la 2da. Convocatoria (1998-1999) de Propuestas sobre Investigación y Gestión de los Gobiernos Municipales del MERCOSUR realizada por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá. Este Centro, a través del Secretariado de Manejo del Medio Ambiente (SEMA), le adjudicó fondos al CAR en el tema “Campaña de concientización de la población rosarina acerca de su compromiso con el reordenamiento y recolección de residuos domiciliarios.” Dicho proyecto beneficiaba a la Municipalidad de Rosario representada por la DGPA. El SEMA evaluó este estudio como ampliamente exitoso sin embargo, el municipio no tuvo en cuenta sus recomendaciones ni mostró interés por los encuentros realizados por los investigadores en la materia con las vecinales, a los cuales, el municipio enviaba un representante técnico que tomaba nota de las propuestas de los vecinos y las sugerencias del CAR en materia de residuos y su relación con la calidad de vida.

Por otra parte, el CAR tenía conocimiento de la existencia de un Fondo de Investigaciones Ecológicas del municipio cuyo uso era disperso y no específico¹⁷. En este sentido, el organismo realizó gestiones tanto ante el Ejecutivo como el Legislativo para que los fondos se destinaran a la administración del funcionamiento interno del CAR. Sin embargo y, pese a las promesas, nunca se pudo disponer del dinero. Se trató de una mera ausencia de voluntad política.

17 Cf. Libro de Actas del CAR fojas 20.

En este punto cabe repensar la significación teórica de la acción comunicativa como alternativa racional de diálogo para recuperar, a través de los actores informados, espacios libres de dominación ante el avance de la racionalidad instrumental. Esta última es la que, en general, predominó en la visión técnica de lo ambiental de los representantes del municipio. Según Pitkin (1985), la representación es necesaria en la deliberación sobre política pública. Los argumentos racionales son relevantes, pero las discusiones no deben ser abandonadas en manos de expertos. Si bien la argumentación debe ser *razonable* para ser *valedera*, el *criterio de selección* del gobierno puede operar como filtro y *desplazar* temas de la agenda de gobierno (Johnson, 1998).

A menudo, la opinión de los actores de la sociedad civil muestra lo difícil que resulta el acceso al poder político (incluyendo a diputados, senadores y asesores), y comúnmente hablan de falta de oído o de voluntad política. La disposición al diálogo con los representantes políticos es percibida más como una especie de favor que como un reconocimiento de esas formas asociativas. Esta generalización muestra a los partidos políticos como actores escurridizos, reacios a la cooperación y a la negociación en los espacios participativos (Geary, 2010:210).

De este modo, las argumentaciones de los actores pretendieron reproducir el espacio público como lugar de la deliberación con una función crítica (Habermas, 2000:450). Contaban con que la acción comunicativa como tal permitiría, según lo expresa Leis (1997:240), que la sociedad civil participe y exprese sus mejores argumentos con posibilidades de negociar para prevalecer frente a las visiones instrumentales de los políticos y actores económicos tradicionales.

La misión de delinear y construir la política ambiental de una ciudad no puede quedar a cargo de un solo actor. Aun en el caso del propio Estado, éste necesita del saber ambiental y de las prácticas de las OSC que, históricamente, acreditan

un recorrido en la problemática. De hecho, en mayo de 2006, cuatro años después de la disolución del CAR, el Estado municipal volvió a convocar formalmente a las organizaciones para fundar un nuevo organismo sobre la base de la historia y el legado ambientalista del Consejo Asesor, en el marco del lanzamiento del Plan Ambiental Rosario¹⁸.

Los costos de transacción de la participación institucionalizada en la construcción de la agenda ambiental local

Douglas North (2001:14-18) define a las instituciones como invenciones humanas que constituyen el marco que permite ordenar la diversidad de intercambios, donde hay reglas y sanciones que reducen la incertidumbre de quienes se acercan a ellas.

18 En mayo de 2006, el por entonces intendente de Rosario, Miguel Lifschitz, lanzó las bases del Plan Ambiental Rosario, enmarcado en el modelo de Agendas 21 locales. Se pretendía incluir a todos los actores sociales involucrados en la problemática ambiental de Rosario, muchos de ellos ex miembros del CAR. El plan de acción propuesto por el municipio contemplaba el saneamiento de los arroyos Saladillo y Ludueña, la creación de una planta de tratamiento de efluentes sobre el Paraná, estudios de impacto ambiental sobre el dragado y tecnologías menos contaminantes en materia de transporte urbano. En cuanto a los residuos, se anunció el compromiso de reducir en un 50%, y en un plazo de 10 años, la cantidad de basura que iba a relleno sanitario. En su discurso de presentación, el ingeniero Lifschitz hizo hincapié en el contexto nacional de sensibilización política por el tema ambiental, signado por el conflicto de las papeleras entre Uruguay y la Argentina, que por ese momento alcanzaba un punto álgido de tensión. (Cf. Diario La Capital, 08 de mayo de 2006, “El intendente Lifschitz presentó el Plan Ambiental Rosario”; Rosario12, 09 de mayo de 2006, “Rosario tiene su Plan Ambiental”).

También O'Donnell (1997:289-290) las define como “pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas, aunque no necesariamente aprobadas normativamente, por agentes sociales que mantienen la expectativa de seguir interactuando conforme a las reglas y normas –formales e informales– que rigen esas pautas”.

No obstante, en la práctica, la dinámica de las instituciones es compleja, y los funcionarios que pueden generar resoluciones tienen intereses propios y diferentes capacidades para transformar esos intereses en política pública. De esta manera *la convergencia de intereses* es poco probable, ya que comúnmente quienes toman las decisiones se inclinan más por las *promesas* o *acuerdos implícitos* que por definiciones formales en materia de agenda.

Esta particularidad instala un componente clave: hace que las reglas institucionales no sean claras y que, por lo tanto, el saldo de la balanza de cooperación resulte desfavorable para los grupos. Esto afecta, a su vez, los alcances de la participación, que pasa a ser limitada, casi *arrinconada*, y a menudo no llega a ser eficiente. En consecuencia, los actores colectivos se desgastan y la participación deviene costosa, ya que *se invierte mucho pero se gana poco en relación a la incidencia en la agenda ambiental*. Por eso hablamos de costos de transacción de la participación.

Desde la mirada neoinstitucionalista de North (1998:106-108), los costos de transacción resultan de las diferencias entre los acuerdos pre-pactados y los finalmente cumplidos con las instituciones políticas. Las instituciones con bajos costos de transacción cuentan con reglas claras, y generalmente establecen acuerdos y compromisos ex-ante sobre cooperación entre los actores que luego son efectivamente cumplidos. Estas instituciones facilitan el intercambio y por lo tanto reducen la incertidumbre de la interacción política, generan confianza hacia las organizaciones y facilitan la acción colectiva. Por el contrario, las que tienen altos costos son aquellas que no cumplen con

lo pre-pactado en el marco propio de la institución. Tanto en el CAR como en el CACE podemos observar altos costos de transacción en su trayectoria de participación.

En el caso del CAR, su erosión como organismo de representación ciudadana respondió a diversas causas. En primer lugar, su relación con el Ejecutivo era conflictiva, a pesar de que éste había sido su promotor. El sistema político limitó su participación y su capacidad de incidencia colectiva cuando el CAR planteó la formalización de su autonomía. La necesidad de contar con un reglamento orgánico, recursos económicos y sede propia era concordante con la idea de autonomía organizacional. Por otro lado, existía una competencia por el control del conocimiento. En algunas oportunidades, la participación de las ONG era vista como una amenaza en términos políticos; y en otras, se la minimizó o se la instrumentó políticamente.

Un ejemplo de esta última situación tuvo lugar durante la discusión acerca del destino final de los residuos patológicos en la primera gestión de Hermes Binner. En esta problemática tuvo intervención la GTZ, que asesoró al municipio a través del PRR. También jugaron un rol destacado otros actores como el CAR, que durante 1996 y 1997 discutió y trató activamente el problema. Se conformó una comisión de estudio que tomó contacto con diversas instituciones de la salud para recabar información específica, integrada por representantes del Colegio de Bioquímicos, la Escuela de Enfermería y miembros de otras Facultades y Colegios Profesionales. Se consensuaron y sistematizaron estrategias en conjunto que fueron discutidas en el seno del organismo con los representantes del Ejecutivo¹⁹. Si bien esta problemática fue resuelta en el marco del PRR y la DGPA agradeció, en una nota dirigida al CAR, su participación²⁰, los aportes significativos en materia de conocimiento e

19 Cf. Libro de Actas CAR fojas 37, 40, 45, 47 y 64.

20 Según consta en la nota n° 1059/97.

información producidos quedaron diluidos, sin que su autoría fuese reconocida por las autoridades públicas.

Así lo expresó un representante del gremio docente AMSAFE, que participó en esta comisión: “Nosotros, como Consejo Ambiental, trabajamos activamente en el tema de los patológicos pero nunca figuramos en absoluto [...] *las ideas surgieron como producto colectivo del CAR*. Esto me hace reflexionar que es un modo de limitar la participación, porque cuando la sociedad civil participa, propone, y finalmente no es reconocida como tal, el ciudadano va dejando de participar.” (Entrevista en abril de 2005).

Otra característica que identificaba a la SSP, a diferencia de la DGPA, era su actitud de desconfianza permanente hacia los grupos y asociaciones. Esta actitud debilitaba el tipo de acciones que la Dirección realizaba en el seno del CAR en términos de cooperación y negociación. A modo de ejemplo, podemos citar la resistencia a la reglamentación del decreto de creación del Consejo Ambiental y de institucionalización de su autonomía. “Yo podía dar el apoyo a un grupo de la sociedad civil, pero siempre debía trasmitirlo al Secretario [...], que siempre preguntaba: ‘¿Quiénes son?, ¿Qué hacen?, ¿Qué hay detrás de esto?’ No podía tomar una decisión de firmar un convenio con este grupo o darle participación sin su autorización.” (Entrevista a ex-Director de la DGPA, marzo de 2004). “Me parece que nos tendríamos que haber volcado y confiado más en la gente insertada en la sociedad civil de Rosario. Confieso que había mucha desconfianza [...]” (Entrevista a ex-Director de Política Ambiental, diciembre de 2004).

De esta manera, el Consejo Ambiental llevó adelante acciones colectivas permanentes al menos por más de cinco años, sin lograr un compromiso efectivo por parte del Estado municipal. A estas acciones se sumaron nuevos intentos orientados a acompañar estos proyectos en pro de la construcción de una futura A21L. El hecho de que estos esfuerzos no se concretaran fue tenido en cuenta por los distintos actores entrevistados.

Luego de su salida del CAR y la disolución de su participación activa, sus miembros ponderaron la experiencia participativa. Sin embargo, la consideraron una *oportunidad perdida* en términos de promover y cooperar en la formación de coaliciones con otros organismos u organizaciones para impulsar la sustentabilidad ambiental en las prácticas públicas del Municipio.

A la falta de reconocimiento institucional por parte del poder político se sumó el desgaste interno de la organización, a cuyos miembros, dadas las reglas del juego, les *resultaba cada vez más costoso participar*. Desde sus inicios hasta sus últimas reuniones formales, el organismo fue impulsado por un pequeño grupo en el que recayó gran parte de la logística. Este núcleo fue quien lo representó y asistió regularmente a los espacios institucionalizados de debate y discusión. Pugnó para fortalecer y articular lazos de cooperación y de retroalimentación de información e intercambio sobre los problemas ambientales de la ciudad para delinear y construir un Programa que incorporara a otros actores, también comprometidos con la temática, más allá de su pertenencia o no al Consejo Ambiental.

Si bien sus miembros se reunían en plenarios una vez al mes, sus responsabilidades y compromisos eran diferentes. El subgrupo lo hacía semanalmente, organizaban las reuniones y otras actividades a los fines de coordinar las acciones colectivas. Estas tareas se realizaban en los domicilios particulares de algunos de sus representantes con recursos privados y no institucionales. Como ya se mencionó, el CAR no contaba con recursos financieros propios²¹.

21 Durante esos años, el uso de Internet y de herramientas informáticas no se había extendido como forma de comunicación y fuente de información institucional. Recién en 2002 comenzó a observarse este fenómeno de manera uniforme en las instituciones de la ciudad. En este sentido, tareas tales como el envío de invitaciones para participar en diferentes encuentros, incluyen-

En cuanto al CACE, algunas organizaciones miembro plantearon al menos dos dificultades que limitaron los alcances de su participación en la construcción de la agenda ambiental local. En primer lugar, enfatizaron la escasa incidencia de sus propuestas al interior de la propia comisión a la que asesoraban. Un caso paradigmático fue en 2001, un año en que en pleno contexto de crisis política, social e institucional hubo que definir la resolución del conflicto ambiental de Puente Gallego, que estudiaremos en el próximo capítulo.

Las organizaciones destacaron que, en ese contexto particular, la CODE cobró protagonismo como una comisión eficiente, ejecutiva, negociadora y de alto voltaje político, que permitió *que la sociedad civil se torne influyente*. Fue mediadora entre el ejecutivo y los vecinos y convocó a todas las organizaciones a un encuentro denominado “Sociedad y Ambiente”, cuyo propósito era relevar los grupos que trabajaban sobre la problemática ambiental, sus experiencias y actividades, así como la confección de una agenda ambiental para Rosario y de un Plan Rector Ambiental²².

No obstante, en el marco de este encuentro, varias organizaciones ambientalistas cuestionaron el rol del municipio en materia de participación. Así lo expresó uno de sus representantes en julio de 2002: “Si bien la organización y el trabajo provino de tres instancias diferentes, el protagonismo lo tuvieron, casi en exclusivo, los concejales, desplazando a los grupos que venían trabajando en la temática hace más de una década. Ellos

do los plenarios, se realizaba a través de la distribución de correspondencia casa por casa, a cuenta del subgrupo.

22 Encuentro de Experiencias en Trabajo Socioambiental. Centro Cultural Bernardino Rivadavia. Rosario Organizado por la Comisión de Ecología del HCM, CAR y Comisión Asesora de la Comisión de Ecología el 14 de Junio de 2002. En ese encuentro se trabajaron los distintos temas en base a Talleres Ambientales.

tomaron como bandera los conflictos ambientales de la ciudad por el descrédito de la clase política y de este modo no querían ceder el espacio de sus voceros a las ONG.” En el mismo evento, otro representante de una de las asociaciones ambientalistas agregó: “El municipio tiene muy bien escrito lo que es la participación, pero al final no es la que la ciudadanía ve y padece. Existe un divorcio entre lo que *se dice* y lo que *se hace*”. En relación a los concejales, sostuvo que “es necesario cambiar las prácticas políticas para promover el acceso ciudadano a la toma de decisiones.”

Un segundo problema que visualizaron las organizaciones ambientalistas fue la falta de reconocimiento como portadoras y proveedoras de información y saber ambiental. Así, un ambientalista señaló que el sistema político estaba “en deuda” con ellas, ya que, a pesar de que en las organizaciones “había gente con mucha información”, los concejales “no las tenían en cuenta”. “Nosotros les damos la letra para que ustedes lo lleven a la práctica. Hace más de 10 años que participamos y no nos tienen en cuenta, a veces hasta en la propia Comisión de Ecología”, agregó²³.

Según las organizaciones, el sistema político desplazó y minimizó el conocimiento generado por ellas. Esto era visible al comparar la trascendencia de la propia CODE respecto de otras comisiones. En diferentes entrevistas, los concejales que la conformaban manifestaron que, por lo general, la recepción de los temas era tardía y que las cuestiones de agenda política llegaban a su seno después de haber sido tratadas en otras comisiones de mayor peso político como Gobierno, Planeamiento y Servicios Públicos. Esta afirmación evidencia que *lo ambiental* aparecía como una política desplazada o no prioritaria.

Un ex concejal del PJ que participó activamente expresó en 2006 que se trataba de una “comisión residual”. “Era el como-

23 Declaración de un ambientalista en los días previos al Encuentro de Experiencias en Trabajo Socioambiental, previamente citado.

dín que se ofrecía a los concejales nuevos como espacio de inserción, a pesar de que la temática fuera comúnmente desconocida para ellos”, dijo. Otro ex edil del ARI, en 2007 afirmó: “Cuando alguien asumía y era inexperto lo enviaban a Ecología, que, si bien era la única que tenía un Consejo Asesor, era una comisión relegada.”

Si bien existen ejemplos que demuestran la voluntad política de dar espacio a la participación ciudadana, lo cierto es que muchas veces solían limitarse a los militantes políticos, y la consideración de la participación de la sociedad civil seguía siendo esporádica y de poca o escasa incidencia en la toma de decisiones. En este rasgo se revelan, una vez más, las diferencias entre los acuerdos pre-pactados y los finalmente cumplidos con las instituciones políticas y, en consecuencia, los *altos costos de transacción*.

Por otra parte, al interior de la Comisión, algunos concejales extendieron una práctica discriminatoria al rotular a su Consejo Asesor como *poblado de conservacionistas*. Esto implicaba la creencia generalizada de que todas las organizaciones participantes eran conservacionistas o protectoras de los animales, sin considerar la diversidad de un espacio que buscaba acordar criterios en materia de legislación y resolución de temas ambientales locales.

Otro término discriminatorio, frecuentemente usado por algunos sectores del HCM, y también por otros actores con peso político como funcionarios expertos y técnicos, era el de *fundamentalistas*²⁴. Este concepto se orientaba a descalificar a las organizaciones que denunciaban cuestiones puntuales de política ambiental adoptadas por el municipio en las que entraban en juego intereses políticos y económicos.

Aquí también, los altos costos de transacción impactaron en el funcionamiento de la organización y sus miembros experi-

24 Este calificativo fue utilizado por un ex-concejal del PJ, entrevistado en octubre de 2004.

mentaron, una vez más, la sensación de que *se invertía mucho pero se ganaba poco en relación a la incidencia en la agenda ambiental*. Así, un integrante de una de las agrupaciones ambientalistas miembro del CACE destacó las dificultades para sostener la convocatoria en una entrevista en mayo de 2005. “En las primeras reuniones éramos 40 personas, y en las últimas participamos sólo cuatro”. Otro integrante señaló el lanzamiento de la Revista E-Concejo como una de “las cuestiones más trascendentes del trabajo en común”, pero a la vez afirmó que “las posibilidades de influir están dadas cuando hay decisiones políticas que acompañen, no sólo del ejecutivo sino de los propios concejales y su interés por mantener la discusión de los temas de agenda”. (Entrevista de diciembre de 2004).

Más allá de los costos de transacción impuestos por la falta de reglas de juego claras en los procesos de participación, pueden rastrearse **otros factores** que coadyuvaron a minar la capacidad de las organizaciones para incidir de manera eficaz en la construcción colectiva de una agenda ambiental. Algunas causas responden a internas propias de cada organización. Otras se remiten a la *desconfianza* o falta de cooperación suscitada entre las mismas organizaciones (y muchas veces amplificadas desde el poder político), basada en percepciones cruzadas sobre sus orígenes y ámbitos de pertenencia.

En una mirada retrospectiva sobre la trayectoria de los organismos, los grupos que los conformaron observaron la *ausencia de una cultura política democrática que redundara en la calidad, tanto de la participación como de la representación*. Así lo expresó un representante de una ONG ambientalista que participó de ambos Consejos, al reflexionar sobre la participación y sus costos. “El tema de la participación es un tema complejo, que para mí pasa por una cultura democrática, tanto del que participa como del que tiene que dar lugar en la participación [...]. Creo que no tenemos esa cultura de cómo participar. Noto también una falta de madurez política por parte de las organizaciones.” (Entrevista de marzo de 2005).

La opinión de otro representante de una ONG enfatizó que el CAR “no estaba conformado por grupos de activistas sino por académicos y profesionales”. “No había prácticamente grupos activistas en ese espacio [...] la Comisión de Ecología nos guste o no, poco profesional o lo que sea, es gente con compromiso y activismo que vos la vas a ver con un bastón y va a seguir peleando por su barrio. Eso es lo que hace que las cosas y reclamos se mantengan en la agenda pública.” (Entrevista de agosto de 2004).

No obstante, otra lectura señaló que “teníamos poder de resistencia. Éramos luchadores [...] Sentíamos la barrera respecto de municipio pero no estábamos dispuestos a aceptarla, y la peleamos hasta el último de los momentos.” (Entrevista a representante de AMSAFE, abril de 2005).

En lo que respecta a la calidad de la participación y de la representación, varias de las instituciones reconocieron que *no enviaban a sus mejores cuadros*. Ello puede asociarse con el escaso interés por la problemática ambiental, ya sea por desconocimiento, la falta de recursos o el interés por otras cuestiones. Así, la participación terminó convirtiéndose en *decorativa o pasiva*. Un resultado visible de este desinterés se tradujo en la ausencia de *retroalimentación* entre los actores. A su vez, esta ausencia fue evaluada en términos organizacionales como *autoboicot*, lo que socavó la capacidad de incidencia colectiva en la construcción de la agenda ambiental local.

El desgaste institucional del CAR también fue producto de la desconfianza y la rivalidad con otros espacios similares u otros actores que pugnaban por cuotas de poder, así como entre los propios miembros del organismo. Esto se evidenció en la descalificación, el debilitamiento de las acciones comunes y en la pérdida de protagonismo y del usufructo del conocimiento colectivo como recurso propio de algunos representantes, quienes lo emplearon por fuera del organismo en su beneficio personal.

“Cuando uno hace el análisis cae en decir que fue el estado el que nos boicoteó todo el tiempo, sin embargo nosotros también nos hemos *autoboicoteado*, quizás como una falta de práctica o por buscar otros espacios o porque veníamos en decadencia en relación de lo que es la representatividad que fundamentalmente hizo eclosión en diciembre del 2001. Muchos compañeros se fueron insertando en proyectos que habían sido *fogoneados* y propuestos desde nuestro organismo, pero los tomaron individualmente con las ideas producidas por el Consejo Ambiental e ingresaron al municipio. De esta manera, el CAR se desdibujó [...] si no ganás presencia colectiva es difícil lograr mayor participación e interés de la gente.” (Entrevista a representante de un Colegio Profesional en el CAR, en septiembre de 2006). A lo que un ex funcionario de la DGPA agregó, en mayo de 2003: “Hay poca generosidad para abrir espacios de participación, sea por temor o competencia hacia quienes fueron sus creadores [...] esto se veía muy claramente en la Comisión de Ecología”.

Plan Ambiental: ¿Retórica o proyecto?

La perspectiva de construir un Plan Ambiental para la ciudad preveía la articulación y el trabajo conjunto entre la Comisión de Ecología y ambos Consejos, ya que se trataba de una problemática en común. Desde sus orígenes, el CAR manifestó la voluntad de unificar las dos comisiones para que no se discutieran los mismos temas simultáneamente, un punto que el conjunto de las ONG apoyaba. La propuesta fue presentada ante el representante de la DGPA, pero fue rechazada por el presidente de la Comisión de Ecología²⁵.

25 Cfr. Libro de Actas del CAR, fojas 14.

A pesar de los esfuerzos²⁶, esa posibilidad no prosperó por varias razones. La primera se remontaba a los orígenes de cada organismo. Desde el poder legislativo se intentó comprometer e influenciar a las organizaciones ambientalistas representadas en el Consejo Asesor de que debían permanecer en ese espacio, ya que su participación en el CAR significaría una *sobrerrepresentación*. Finalmente, sólo participaron dos organizaciones, el Taller Ecologista y Equística.

En este clima institucional tan particular, los contactos fueron esporádicos, y, por lo tanto, primó la competencia, la desconfianza mutua y la rivalidad injustificada entre ambos organismos. A pesar de ello, hubo instituciones como el CUPA y el Colegio de Arquitectos que tuvieron una doble representación y concurren simultáneamente a las deliberaciones de ambos espacios sin que ello fuera leído como una ambivalencia institucional que incidiera negativamente en su trabajo como actor comprometido. Inclusive, en algunos casos, hubo acciones conjuntas que se orientaron al reforzamiento de ambos organismos a nivel local.²⁷

Un segundo argumento de la Comisión de Ecología sostenía que el CAR era un organismo que respondía al Ejecutivo municipal y que, por lo tanto, relativizaba la autonomía de las organizaciones y su capacidad de decisión. Esta creencia ficticia implicó un desconocimiento acerca del modo de relacionamiento entre el organismo y el gobierno. El Ejecutivo era un

26 En el Libro de Actas del CAR constan las propuestas e intentos concretos de acercamiento a la Comisión desde sus inicios (Plenario de abril de 1996 foja 36 y 37) y a mediados de junio de 2001, luego de 7 años de funcionamiento. Cfr. foja 120 Libro de Actas CAR (Plenario del día 21/06/01). También se registra la solicitud de ingreso de otras ONG al CAR. Cfr. Libro de Actas CAR foja 69.

27 Se trató del caso de las “Jornadas Agenda 21, Ciudad de Rosario” organizadas por el CAR y el CUPA en la Facultad de Cs. Económicas de Rosario (UNR), Julio de 1999.

actor más y participaba de todos los encuentros, pero en los momentos en que se discutían temas políticos como los conflictos socioambientales, se solicitaba el apoyo al Consejo Ambiental para que avalara sus informes técnicos.

A su vez, se puso de manifiesto que el municipio promovía la realización de informes valiosos sobre temas pendientes de agenda ambiental para responder a las presiones sociales mediáticas. Además del caso de la disposición final de los residuos patológicos, el municipio convocó al CAR como escenario de diálogo y consulta durante el conflicto ambiental de las cerealeras citado previamente y presentó los estudios técnicos oficiales para someterlos a la discusión del organismo²⁸.

Una tercer elemento a considerar es que, si bien se registraron acciones concretas como la presencia en los plenarios del CAR de un representante del legislativo, esta participación respondió más a un compromiso individual que a un accionar de un grupo colectivo aglomerado como era el Consejo Asesor.

La visualización del CAR como apéndice del ejecutivo significó una marca discriminatoria que, pese a los esfuerzos por modificarla, nunca pudo ser superada. De esta forma, terminó trasladándose a ese espacio la rivalidad intrínseca entre el legislativo y el ejecutivo municipal y las OSC terminaron presas de una disputa política que las excedía.

Bajo estas condiciones se generó una relación compleja entre los miembros de ambos Consejos y el gobierno, basada en la ausencia de reglas de juego claras. Así se fue desgastando el margen de negociación y la participación de los actores defensores del medio ambiente se tornó costosa en el seno de las instituciones democráticas.

En la práctica, la dilación en la implementación del Plan Rector Ambiental fue la oportunidad para que algunos grupos de expertos y académicos establecieran contactos por cuenta propia con organizaciones de cooperación internacional, por

28 Cfr. Libro de Actas del CAR fojas 37.

fuera de la DGPA y del Consejo Ambiental. Formaron sus propios centros de estudios o investigación y, subsidiados por agencias externas, motorizaron proyectos inscriptos en el formato de A21L, con indicadores que se ajustaban a las acciones que ya se llevaban a cabo en diferentes sectores de la ciudad, como vivienda o agricultura urbana²⁹.

De esta manera, el CAR, que había sido concebido como un organismo mediador y pluralista para consensuar, construir y diseñar la política ambiental de la ciudad, en la práctica abortó como espacio y proyecto político en términos de participación e incidencia de la sociedad civil.

Sin embargo, la visión de dicho organismo como tipo ideal aún permanece en el imaginario colectivo de sus protagonistas. “Me encontré ahí con personas que tenían diversas procedencias y que podían aportar la mayor cantidad de miradas y de

29 Entre ellos se destacaron los Programas de Gestión Urbana (PGU) y el proyecto Observatorio Global Urbano, en el que el municipio participó a través del Programa HABITAT con el apoyo del PNUD. Se incorporó la modalidad de diagnósticos ambientales, generados desde la Secretaría del Servicio Público de la Vivienda, un ente autárquico de la Municipalidad de Rosario desde el año 2000. También se materializó el Programa de Agricultura Urbana, que incorporó la dimensión ambiental y que fue lanzado en 2002 por la Secretaría de Promoción Social. Contó con financiamiento del Programa PGU de las Naciones Unidas y con la participación del Centro de Estudios Ambientales y Humanos (CEHA) de la Facultad de Arquitectura y del Centro de Estudios Ambientales de Veterinaria (CEAV) de la Universidad Nacional de Rosario, así como también del Centro de Investigaciones en Biodiversidad y Ambiente ECOSUR, de la Asamblea por los Derechos Sociales (ADS) Rosario, del Centro de Estudios en Producciones Agroecológicas Rosario y del Centro de Medio Ambiente de la Universidad de Brock, Canadá. Cf. URL: <www.brocku.ca> y Revista INFO PER, N° 11, Rosario, abril de 2003.

vertientes de saberes posibles de la sociedad rosarina en relación a la problemática ambiental”, expresó un representante del gremio docente en abril de 2005. En la misma línea, el representante de un Colegio Profesional afirmó que “era excelente como estructura [...] es vital que exista un espacio similar desde el cual se pueda interactuar con el ejecutivo presentándole propuestas, ideas y proyectos sin excluir la crítica y reconociendo la diversidad de opiniones y autonomía de criterios de las OSC” (Entrevista en noviembre de 2004).

A diferencia del CAR, que no consiguió avanzar exitosamente como proyecto colectivo y dejó de funcionar en 2002, el CACE permaneció en el tiempo, y ello respondió en gran parte a las diferentes lógicas de juego entre el ejecutivo y el legislativo, los distintos poderes que dieron origen a ambos actores colectivos aglomerados.

Por su parte, la CODE siguió trabajando siempre, con mayor o menor presencia en los debates. En este sentido, no parece significativo hablar de costos de transacción para los concejales ya que, como hemos dicho, tienen recursos propios y, a su vez, el poder político los posiciona como jugadores con poder de veto. Por otra parte, la función del legislador es lucirse, argumentar y dar un punto de vista crítico. Su tarea es, por lo tanto, netamente política. Si bien pueden enfrentarse entre sí, los recursos que están en juego son otros. No se trata de la confianza social, ni del esfuerzo para que los incluyan en los debates sobre temas ambientales. Si se los excluye de una convocatoria, sus puestos siguen asegurados por haber sido elegidos por el voto popular. En caso de necesidad y decisión política para poner en juego sus recursos y movilizarlos pueden hacerlo, como veremos en el próximo capítulo al analizar el conflicto de Puente Gallego.

Los costos de transacción del CACE, en tanto, pueden traducirse en sentirse relegados por los propios concejales de la Comisión que asesoran. Pese a la capacidad de intercambiar información, los políticos apuntan a resaltar su protagonismo, y en

este sentido, no reconocen a quienes participan en los debates y los asesoran. Los concejales tienen mayor inclinación y obligación para atender a los vecinos que a “destacar” la importancia de la información que comparten con los grupos, a la que luego puedan darle estado público.

Todo concejal piensa en su carrera política, y la preocupación de los políticos por su futuro se manifiesta a través del deseo de ser reelecto y tener carreras duraderas (Botero 2011:170). Para ello actúan de manera estratégica para conservar sus cargos o aspirar a otro de rango superior. También debe tenerse presente que, para la opinión pública, la imagen de los deliberativos locales es considerablemente más baja en comparación a la de los departamentos ejecutivos (Guberman, 2008: 194-195) y que, por otra parte, los resultados de los procesos de la tarea legislativa son más lentos y no adquieren visibilidad inmediata.

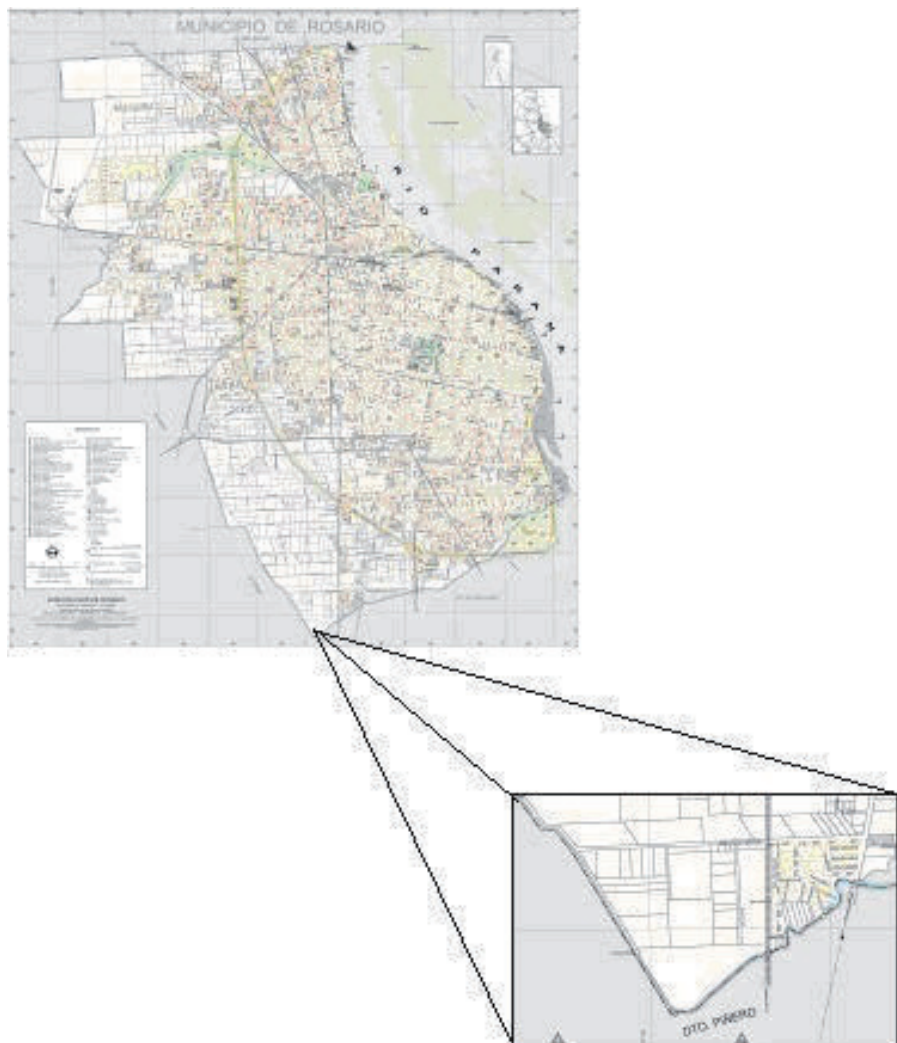
CAPÍTULO 4.

EL CONFLICTO DE PUENTE GALLEGO

Este capítulo analiza el conflicto socioambiental de mayor dimensión en la ciudad durante la gestión de Hermes Binner y estudia las características de la política ambiental a partir de una *problemática ambiental territorializada*: el conflicto en torno al relleno sanitario instalado en el barrio Puente Gallego. Se hace hincapié en el desempeño de los actores participantes y sus intereses, estrategias y necesidades, así como también en sus lógicas de acción y funcionamiento y la capacidad de incidencia de la modalidad de participación que los caracteriza, que es *no institucionalizada*.

Los espacios de participación analizados hasta ahora respondían a una modalidad definida por un marco de *interacción institucional*. Por contraste, en este conflicto encontramos otro tipo de participación ambiental, caracterizada por la *organización espontánea* de los vecinos para constituirse como sociedad civil. Por ello también la denominamos *territorializada*, es decir, con actores que si bien interactuaron con los espacios institucionalizados, se definían a partir de la problemática suscitada en un territorio específico, que en este caso era su propio barrio.

Dada la complejidad y las particularidades del conflicto, lo abordamos en dos etapas separadas por un punto de quiebre: el cambio de actitud del municipio y su predisposición para negociar la relocalización del relleno sanitario. Mientras que una primera fase estuvo marcada por la judicialización, en la segunda tuvo lugar un proceso de acercamiento entre el municipio y los vecinos. El comportamiento del Ejecutivo, a su vez, estuvo más asociado a la idea de cambio de **decisión política** que al de la política ambiental.



Mapa 1. Barrio Puente Gallego

El primer momento del conflicto: orígenes y territorio

El lugar donde se originó el conflicto ambiental fue **Puente Gallego**, un barrio humilde y postergado de Rosario, ubicado en el límite suroeste de la ciudad¹. En 1994, el municipio compró terrenos a cinco cuadras de las viviendas, con el propósito de instalar el predio del relleno sanitario para la disposición final de los residuos domiciliarios de Rosario. La decisión se tomó sin consulta previa a los vecinos, que por entonces eran unos 4.000 y en 2005, cerca de 7000.

En 1983, el gobierno radical había definido que la disposición final de los residuos se haría a partir del método de relleno sanitario y compró un grupo de terrenos situados al oeste de la ciudad, conocidos como *Gallino*². Sin embargo, un estudio de 1993 mostró que tanto las condiciones técnicas como sanitarias de los predios en uso impedían considerarlos como rellenos sanitarios. En la página 31 de la publicación “Estudios de Residuos Sólidos Urbanos” de la Fundación Banco Municipal de Rosario (Grupo de Estudio Medio Ambiente, marzo de 1993) se destaca que “al lugar no llegaba electricidad ni agua y tampoco baños”, que “no se hicieron estudios de suelo ni de napas”, que “no se compactaba” la basura,

-
- 1 El nombre oficial del barrio es Mercedes de San Martín; aunque se lo conoce como Puente Gallego por su cercanía al puente carretero que lleva el mismo nombre. Está delimitado, hacia el Oeste, por la avenida Ovidio Lagos; la calle conocida como Camino Viejo a Soldini hacia el Norte y el Arroyo Saladillo hacia el Sur. Limita, al Sur, con la Comuna de Piñero; al Este, con el departamento Villa Gobernador Gálvez y, al Oeste, con el departamento Soldini. Al momento en que se suscitó el conflicto, contaba con dos centros de salud, uno municipal y otro provincial; una parroquia; un centro cívico de jubilados; una vecinal; un jardín de infantes y una escuela provincial.
 - 2 El terreno estaba situado a la altura de la avenida Godoy al 7800, y también se lo conocía como Bella Vista.

y que, al momento de “la actual administración, (en referencia a la de Cavallero) faltaba más de la mitad de la tierra de cobertura”.

En aquel tiempo, como ya dijimos, no existían normas actualizadas en materia de control y seguridad ambiental como por ejemplo las ISO 14000³. Con lo cual, las especificaciones técnicas en los pliegos de licitación se referían más al diseño de ingeniería del predio que a prescripciones ambientales como el monitoreo y tratamiento de lixiviados, que son los líquidos que se desprenden de los residuos y que, si no se los controla adecuadamente, resultan altamente contaminantes para las napas y las poblaciones aledañas al relleno. La presentación de un estudio de impacto ambiental tampoco era una condición necesaria, y esta ausencia fue un dato significativo, ya que estos estudios tienen en cuenta el uso racional de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Como los terrenos tienen una vida útil limitada, el municipio debía definir la compra de otros nuevos de acuerdo a un esquema planificado. Al agotarse el predio de *Gallino*, el municipio orientó la búsqueda de nuevos espacios hacia el límite sur de la ciudad, a unos 5 kilómetros de distancia. Fue así que se adquirieron los lotes denominados Gallego 1 y 2, ubicados a los costados del Camino Viejo a Soldini, la calle principal del barrio Puente Gallego. Los técnicos consultados recordaron que históricamente se eligieron esos lugares por estar cer-

3 Estas normas responden a un tipo de *estandarización* en materia de condiciones básicas para el tratamiento de los residuos que tiene en cuenta recaudos ambientales. La Municipalidad de Rosario sancionó, en agosto del 2002, una ordenanza que contemplaba medidas “que redundarán en beneficio de la población y futuros acuerdos para rellenos sanitarios de tipo metropolitano como está exigiendo la nueva realidad de nuestra ciudad y su área metropolitana” Cf. Ordenanza N° 7368/02.

ca unos de otros y, a su vez, porque presentaban ventajas para la construcción del *diseño del relleno*.

La instalación del relleno en las cercanías del barrio formó parte de lo que los funcionarios y técnicos del Ejecutivo denominaban *política de bombero*. En un primer momento, la determinación fue producto del desborde de los técnicos de la Secretaría de Servicios Públicos o de la DGPA, aunque a la larga se trató de una decisión política que tendría un fuerte impacto en el barrio. El Gallego 1 era en realidad una primera fase de un *macro-proyecto o mega relleno* que se completaría con la compra de terrenos aledaños en cercanías del barrio, y al que los vecinos llamarían *el basural*. Así, y como parte de este *macroproyecto*, a los dos predios denominados Gallego se sumó un tercero, con lo cual hubo *tres Gallego* en total. En conjunto sumaban 42 hectáreas. En septiembre de 1994 se adquirió el *Gallego 1*, de unas 10 hectáreas, que empezó a funcionar a fines de ese año. En 1997, agotado el *Gallego 1*, comenzó a funcionar el *Gallego 2*, y en 1999 se licitó el *Gallego 3*.

Mapa 2. Ubicación de los rellenos sanitarios



Para ilustrar este concepto de *política de bombero*, en una entrevista de mayo de 2004, el ex Secretario de Servicios Públicos durante el gobierno de Cavallero relató que, a poco de asumir, la persona a cargo del relleno sanitario le informó que “en seis meses” el predio “se terminaba”, ya que “se calculó para una determinada profundidad y la napa ya está por arriba”. El mismo funcionario prosiguió: “Pum, pum, nos quedamos sin relleno, y le pregunto: “¿Cómo no se planificó?” Entonces propuse: “¡Preparen un pliego, a comprar terreno!” Y así aparecieron diez hectáreas en el Gallego 1. No era el mejor lugar, pero era lo único que encontramos, y así actuamos como bomberos. Luego compramos otras 30 hectáreas. Así se constituyeron los dos Gallegos, el 1 y el 2, que eran de 10 y 30 hectáreas respectivamente. Me parecía un acto de irresponsabilidad irme de la gestión y dejarle el mismo problema al próximo Secretario.”

Si bien los funcionarios se hacían autocríticas por adoptar una *política de bombero*, admitían que era la *metodología que funcionaba* para la toma de decisiones en materia de residuos.

Cuando el municipio comenzó a operar en el Gallego 1, el método de tratamiento era el **sistema de trincheras**, mediante el cual se excavaba el terreno, se depositaba la basura y se la compactaba, separándola en franjas por capas de tierra. Este método no incluía la impermeabilización sintética del fondo del terreno y las recomendaciones técnicas indicaban la búsqueda de un suelo arcilloso para que los líquidos no se filtren hacia las napas y contaminen el agua⁴. La obra de inge-

4 Las trincheras se construyen con retroexcavadoras y el material que se extrae sirve para la capa de cobertura lindante. La continuidad del cavado y cobertura reduce el movimiento del suelo. En este sentido, la superficie de la base de toda trincheras se impermeabiliza para evitar la contaminación de las napas freáticas. Esto puede lograrse con cierto tipo de arcillas. El método más efectivo para impedirlo es el film de polietileno, aunque también

nería del predio se realizó, según la empresa concesionaria, de acuerdo al pliego de licitación vigente. No obstante, en la práctica, tanto los técnicos del municipio como consultores externos opinaban que en realidad fue un **enterramiento de basura** que, durante dos años, estuvo a cielo abierto.

La diferencia básica entre un relleno sanitario y un *vertedero* es que éste es un lugar donde simplemente se *entierra* la basura. Un relleno, como dijimos en el capítulo 2, es una técnica para disponer la basura en un predio sin dañar el medio ambiente ni generar peligros para la salud. El método se basa en principios de ingeniería para depositar residuos en la menor superficie y el menor volumen posibles, y la basura debe cubrirse diariamente con una capa de tierra.

Un vertedero, en tanto, es una forma de disposición final de los residuos sólidos que se caracteriza por la simple descarga o vertido de los residuos sobre el suelo, sin que se tomen medidas de protección. Dicho de otra manera, es lo mismo que la descarga de residuos a cielo abierto. Los residuos que se tratan de esta manera acarrearán problemas de salud pública como la proliferación de transmisores de enfermedades (moscas, mosquitos, cucarachas, ratas, entre otros), la generación de malos olores y, principalmente, la contaminación de la tierra y de las aguas superficiales y subterráneas a través del lixiviado, que es un líquido de color oscuro, mal oliente y de elevado potencial contaminante, producido por la descomposición de materia orgánica contenida en los residuos sólidos. A esta situación se añade la absoluta falta de control en cuanto a los tipos de residuos recibidos⁵.

es más costoso, por lo que en general se utilizan arcillas. Cf. “Estudio de Residuos Sólidos Urbanos”. Estudio Medio Ambiente. Fundación Banco Municipal de Rosario, marzo 1993.

5 Esta descripción está basada en un estudio técnico que puede consultarse en http://www.cempre.org.uy/docs/manual_girsu/capitulo_4.pdf

Los pliegos de 1992 tenían, además, la particularidad de que por primera vez la licitación de los servicios de disposición final y de recolección se hacía por separado⁶. La fecha término de la concesión se fijó en enero de 1999. La empresa concesionaria que ya operaba en el relleno sanitario de la zona oeste desde el año 1992 continuó haciéndolo en los predios del *Gallego*. La Municipalidad de Rosario pagaba el servicio y quedaba a cargo el *control* del cumplimiento de las condiciones generales.

En opinión de un concejal del PJ entrevistado en abril de 2001, “el Gallego 1 no tenía manto protector en el fondo del terreno y no se habían hecho estudios sobre los suelos”. Es decir, no podía afirmarse que existiera una impermeabilización y que por lo tanto, no se filtrasen los líquidos lixiviados de los residuos hacia las napas subterráneas, ubicadas a apenas cinco metros de la superficie. El Informe del Taller de Planificación ZOPP IV del “Proyecto Residuos Rosario” (PN: 93.2163.9-011.00), realizado en Rosario del 20 al 22 de noviembre de 1996, coincidía con la observación técnica del concejal. Dicho informe decía: “Se han realizado mejoras en el relleno pero aparentemente esta actividad fue planteada pensando en el impermeabilización del relleno, lo que no fue implementado”. Y agregaba: “Tomando en cuenta que el relleno es manejado por una empresa privada subcontratada para tal efecto, una dificultad para el control del relleno es que la licitación del servicio se califica por precio y no se toman en cuenta especificaciones técnicas. Ello se debe a que la DGPA no visualizó la necesidad de los controles, y ahora se ve que el pliego no incluye dichos controles” (*Ibíd.*: 12-14).

6 “Con rigurosas especificaciones para efectuar el relleno sanitario con los correspondientes recaudos relativos a la contaminación ambiental.” Ver: Memoria de gestión 1989/1995 de la Secretaría de Servicios Públicos de la Municipalidad de Rosario.

El nuevo relleno de Puente Gallego se ubicaba cerca de un puente carretero también llamado “Gallego” y estaba bordeado por el arroyo Saladillo, que lo separaba de las comunas vecinas de Piñero y Villa Gobernador Gálvez. El municipio debía acondicionar cada predio que compraba y transformarlo en un lugar apropiado para el destino final de los residuos. Esto significaba cercarlo, construir los caminos de ingreso para los camiones recolectores y garantizar el suministro de energía eléctrica.⁷

El detonante inicial del conflicto ambiental fue la decisión unilateral del municipio de instalar el relleno sanitario cerca del barrio y permitir que los camiones cargados de basura lo atravesaran a diario para llegar al destino final, sin consultar previamente a los vecinos. “Una mañana salimos y encontramos máquinas que ensanchaban el pavimento en el Camino Viejo a Soldini. Eso nos hizo preguntarnos qué pasaba. Luego comenzó el tránsito de los camiones”, recordó uno de los habitantes de Puente Gallego en junio de 2005:

Quienes residían en las viviendas ubicadas a 500 metros del predio ignoraban qué era un *relleno sanitario*. “Cuando instalaron el *basural*, nosotros no sabíamos que proyecto era ése, por qué se hacía, ni qué alcances o efectos tenía”, dijo otro vecino en julio del mismo año. Puso así en evidencia que se trató de un proyecto que no tuvo la participación ni consulta de los lugareños. Los vecinos incluso expresaron que el plano de obra de ingeniería del emprendimiento se publicó en el diario local La Capital sin que figurara el trazado del barrio, como si se tratara de un lugar inhabitado.

7 La normativa internacional recomienda que todo relleno sanitario debe contar con un cinturón de seguridad para evitar problemas ambientales. En el caso de que haya industrias, se estipula una distancia de 500 metros a la redonda y, en el caso de un barrio, unos 700.

El funcionamiento del relleno produjo al menos tres impactos cruciales que generaron alteraciones estructurales en la vida cotidiana de los vecinos. El conjunto de estas *externalidades* conformaron la base de los reclamos posteriores al municipio:

1. La falta de control sobre la clasificación de la basura: las 800 toneladas de residuos que, en promedio, Rosario producía a diario, eran transportadas sin selección previa en los camiones recolectores y se descargaban en el Gallego. Esto significa que los residuos domiciliarios, inertes, industriales, peligrosos y patológicos se transportaban mezclados de manera indiscriminada, según consta en el testimonio de los vecinos y en el expediente de la causa judicial que iniciarían más tarde contra el municipio.
2. El problema de los camiones recolectores: Por día, unos 150 camiones entraban y salían del barrio por la calle principal, Camino Viejo a Soldini, que inicialmente era de tierra. Después se la pavimentó, y al poco tiempo se la ensanchó, aunque no en beneficio de los vecinos, sino para facilitar el paso de los camiones. Cada uno transportaba unas 6 toneladas de residuos, guiado por una hoja de ruta que incluía el recorrido y el sector de la ciudad adjudicado. Después de la descarga en el relleno, volvían a pasar por las calles internas del barrio para volver a la ciudad. A este circuito lo repetían al menos dos veces por día. Los vecinos opinaban que los vehículos iban a gran velocidad y que era peligroso transitar por las veredas. A esto se sumaba que sobre esa calle, a la altura del 3023, estaba ubicada la única escuela del barrio, que era la N° 1102 “Sargento Cabral”. Al principio los camiones pertenecían a la empresa 9 de Julio, y después de la licitación de 1992 pasaron a ser, en su mayoría, de Milicic, la nueva concesionaria del servicio. No obstante, había otros

camiones de empresas privadas que tenían un convenio con el municipio para arrojar desechos en el predio.

3. La falta de control de los lixiviados y los malos olores: En distintas entrevistas, los vecinos informaron que los camiones estaban en muy mal estado y que derramaban los líquidos lixiviados que se desprendían de la compactación de la basura en el trayecto. Esto causaba una atmósfera de mal olor que se agudizaban según la dirección del viento y que, según especialistas, se podría haber atenuado con la instalación de una barrera forestal.

A esta situación se sumaba la presencia de enormes basurales a cielo abierto que pertenecían a la comuna de Piñeyro y al municipio de Villa Gobernador Gálvez, linderos al barrio y separados por el arroyo Saladillo a través del Puente Gallego⁸.

Derechos y acción colectiva de los vecinos: el camino del reclamo al conflicto ambiental

Al principio, los reclamos de los vecinos de Puente Gallego ante el municipio de Rosario se limitaron al tránsito de los camiones y a la falta de cuidados en las condiciones de higiene. Cuando comenzaron a movilizarse, exigían que se cumplieran sus derechos a un ambiente sano, pero no poseían in-

8 Ambos basurales a cielo abierto eran utilizados como repositorios de residuos de toda clase, y en ellos proliferaban roedores, insectos y moscas. Entre ambos basurales, y por acción del percolado y lixiviado de los residuos, se generaba una intensa contaminación de los suelos y napas subterráneas que derivaban hacia el arroyo Saladillo primero, y luego hacia el río Paraná. Esta información consta en el expediente judicial N° 2069/99, de una de las causas que los vecinos emprendieron contra el municipio, y a las que nos referiremos en breve.

formación sobre los efectos *no visibles* de la instalación del relleno. Es decir, desconocían que los rellenos sanitarios producen *externalidades* que deben ser tratadas y controladas para evitar los efectos contaminantes.

Los primeros en movilizarse fueron los frentistas del Camino Viejo a Soldini, que era por donde circulaban los camiones, a los que después se fue uniendo todo el barrio. Así comenzó una actividad vecinal participativa, que en principio siguió los canales regulares de un reclamo administrativo y se orientó hacia diversos frentes en paralelo.

El primer frente de reclamo se abrió en 1994 y se dirigió a la DGPA y a la Secretaría de Servicios Públicos, es decir, a los responsables del control de los servicios de recolección y disposición final de la basura⁹.

El segundo frente se dirigió hacia otras instituciones, tanto barriales como municipales y provinciales. Uno de los primeros acercamientos fue al Concejo Municipal, para solicitar el compromiso de los concejales en el seguimiento de la problemática. Los reclamos ante el parlamento local trascendieron rápidamente a través de los medios de comunicación, ya que la prensa local asistía diariamente a las sesiones y relevaba las novedades sobre los conflictos significativos de la ciudad.

También se inició un reclamo ante la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, para que pidiera al municipio una rendición de cuentas sobre el relleno sanitario. A su vez, la Defensoría elevó el pedido a la Subsecretaría de Medio Am-

9 En 1994, los vecinos de Camino Viejo a Soldini iniciaron el expediente N°434535-V-94, en el que solicitaban a la Municipalidad mejoras para el barrio. Este expediente desapareció, hecho que fue denunciado ante el área de Investigaciones Administrativas. En el año 1996 se inició otro expediente con la firma de 25 vecinos y se incluyó una carta en la que se pedía a la Dirección de Tránsito que se modificara el recorrido de los camiones recolectores.

biente y Ecología de la Provincia para que interviniera. También se pidió a los médicos del barrio que se expidieran sobre la salud de los vecinos. Los profesionales que trabajaban en los dispensarios, tanto municipal como provincial, brindaron un diagnóstico en base a las consultas frecuentes y nuevas patologías que aparecían, especialmente en los niños.

Estos informes fueron objeto de denuncias cruzadas y de una fuerte polémica. En distintas entrevistas, los vecinos afirmaron que el municipio “los hizo desaparecer”. En el oficio N°3596/98 del 2 de junio de 1998, la Defensoría del Pueblo de Santa Fe intimó a la Dirección de Saneamiento Ambiental de la Provincia a expedirse, entre otros temas, sobre un informe del centro de Salud Municipal San Vicente de Paul, el dispensario del Barrio Puente Gallego, en el que se registraba el aumento de patologías de tipo respiratorio, tales como bronquitis obstructivas, rinofaringitis, laringitis de origen infeccioso o de etiología alérgica por polución ambiental. En respuesta a este oficio, el 12 de junio de 1998 la directora del centro envió un informe estadístico al Director de la DGPA en el que desmentía los resultados del reporte del centro de salud. Los vecinos denunciaron que en el dispensario municipal se produjeron traslados de médicos que cuestionaban los datos oficiales y el padre Claudio, que era el cura del barrio, insistió en que los más afectados eran los niños.

A su vez, los vecinos activistas habían realizado análisis del agua del Arroyo Saladillo en los que se registraba un nivel 027 de plomo. Esta cifra elevada marcaba que las aguas estaban contaminadas con metales pesados, lo que hacía pensar que los líquidos lixiviados se filtraban a las aguas del arroyo y que no había tratamiento de los percolados.

También se recurrió a las instituciones del barrio como la escuela, la asociación vecinal, los dispensarios municipal y provincial, el jardín de infantes y la capilla. La relación política de la asociación vecinal con el resto de los vecinos de Puente Gallego no fue de cooperación. En la opinión de los

técnicos del municipio, Puente Gallego era un *barrio dividido*, aunque eso no impidió que los vecinos impulsores de los reclamos por el relleno sostuvieran la lucha por sus derechos.¹⁰ Su planteo sostenía que si las demandas eran atendidas, los beneficios alcanzarían a todos los vecinos de Puente Gallego. Por lo tanto, la cuestión radicaba en lograr la participación y la cooperación de todo el barrio. Este conjunto de acciones determinaron que los reclamos pasaran a ser parte de un conflicto, más que de un problema ambiental.

La diferencia sustantiva entre un *problema* y un *conflicto ambiental* es que, en el primer caso, los afectados no emprenden acciones ni demandas. El conflicto conlleva *acciones* de los potencialmente perjudicados, ya que el objetivo es evitar un daño ambiental mayor o lograr su reparación.

Por otra parte, cuando hablamos de un conflicto ambiental estamos ante un escenario donde las decisiones políticas ya han sido tomadas, y en parte, devienen de un estilo de política ambiental que se corresponde con un criterio *decisionista*. Las decisiones se traducen en intervenciones sobre un territorio determinado a través de obras o mega obras que producen impactos ambientales negativos sobre la población cercana, que además no ha sido previamente informada, y por ende está más expuesta a situaciones de vulnerabilidad e incertidumbre. En este sentido, otros estudios de caso muestran que la presencia de esta evidencia adquiere rasgos de generalidad (Sasso Rojas, 2011).

10 Los vecinos escribieron una carta a la Vecinal para que no se utilizara la calle Camino Viejo a Soldini, en la que dejaron constancia que habían iniciado gestiones ante el municipio (DGPA), para que, a través de la secretaría de Obras Públicas, se analizara la posibilidad de construir un camino alternativo para el paso de los camiones recolectores. Según el relato de un vecino muy activo en septiembre de 2004, “había una actitud muy individualista en el sentido de la cooperación, algo así como que “si el reclamo lo empezaste vos, seguilo vos”.”

Según la mirada teórica de Santandreu y Gudynas (1998), los conflictos ambientales son un tipo particular de conflicto social, donde se alude en síntesis a una dinámica de oposición, controversia, disputa o protesta de actores. En esta dinámica, el modo en que se definen y demarcan los problemas está estrechamente relacionado de manera crítica con la construcción social específica de dichos problemas y del contexto institucional, el cual a su vez codetermina los argumentos que se enuncian (Hajer, 2000: 4).

La antesala del conflicto es un problema ambiental, y ese problema ha sido definido como tal a partir de criterios unilaterales de los funcionarios políticos. Se trata de un tema que ya ha adquirido, casi positivamente, la categoría de problema en la agenda política del gobierno, pero que está amarrado implícitamente a una determinada visión de política ambiental.

Los potencialmente afectados, al reclamar, se convierten en actores territoriales y adquieren significación para el análisis. En este sentido, los conflictos ambientales deben ser analizados en los espacios de apropiación material pero también simbólica de los recursos del territorio, donde se disputan criterios de legitimidad en relación a los usos de un determinado espacio. (Acselrad, 2004: 23-24).

En Puente Gallego, las acciones que marcaron el inicio del conflicto se dieron en el marco de la organización colectiva de los vecinos. En un primer momento, sólo una parte se nucleó en torno al accionar colectivo propuesto y organizado por el pequeño grupo de frentistas del Camino Viejo a Soldini. En este sentido, la lógica de la acción colectiva que primó fue de tipo *olsoniana*. Si bien las mejoras para el barrio y el logro de un ambiente sano alcanzaban a todos los pobladores, no todos se comprometieron en los reclamos. Sólo con el tiempo se lograría el compromiso de todos los vecinos para alcanzar una organización bajo la forma de *masa crítica*.

Para Olson, el principio de la lógica de la acción colectiva es similar al que mueve a la de los bienes públicos o servicios

del Estado, en la que todos terminan accediendo a la producción de un bien, pese a no haber participado de su producción ni haberse visto motivados para hacerlo. El autor menciona como ejemplos de *difusión de la responsabilidad* a aquellos grupos o causas que, aún con gran alcance y popularidad, no se comprometen efectivamente con la participación. Para Olson (1998: 410), la clave radica en que “los efectos de la participación de un individuo sobre la obtención de los bienes públicos como la protección del medio ambiente es tan pequeña que, independientemente de lo que hagan todos los demás, es racional abstenerse de incurrir en los costos de dicha participación.”

Es que, según Olson, la participación es básicamente racional y calculada y por ello, el hecho de que una persona forme parte de un grupo con un interés en común no implica que necesariamente actúe de manera favorable a dicho interés. De esta manera, se argumenta que un individuo sólo decide comprometerse con una acción colectiva luego de haber efectuado, individual y racionalmente, un cálculo de costo-beneficio. Aquí juega un rol crucial el tiempo, que es considerado un recurso individual limitado. Este cálculo le permite evaluar cuánto le cuesta participar, en tiempo y en dinero. A su vez, es el que se impone al interior de los grupos y de las organizaciones y adquiere la entidad de una “lógica de la acción colectiva”.

La *participación* de los vecinos del Barrio Puente Gallego, que podría definirse como ambiental, espontánea, territorializada e inesperada, en un principio respondió a esta lógica. Si bien al comienzo fueron pocos los que se movilizaron, sus acciones se orientaron a la búsqueda de información sobre el impacto de los rellenos sanitarios en la salud y el medio ambiente. De a poco tomaron conciencia de que, en realidad, se trataba no sólo de la defensa de derechos individuales sino

también de derechos e intereses colectivos, amparados por la Constitución Nacional y la Constitución Provincial.¹¹

Recién en 1998 los vecinos mostraron su capacidad de acción colectiva y se organizaron en distintos grupos, a los que se sumó un actor clave: el Padre Claudio, el cura del barrio. Él planteaba que su participación era la de un ciudadano más, pero en la práctica su protagonismo tuvo un efecto multiplicador en los reclamos hacia el gobierno. El párroco había llegado a Puente Gallego en 1996 y su parroquia –a la que también asistían los vecinos de Tío Rolo y Las Flores, dos barrios cercanos–, se creó en 1999. En una entrevista expresó que un día descubrió sobre la ruta un cartel que indicaba que a 1000 metros estaba el relleno sanitario, y que después de visitarlo se convirtió en un activo defensor de los derechos sociales y ambientales de Puente Gallego.

En 1997, ya incorporado a la organización de los vecinos, escribió una carta personal al intendente Hermes Binner, en la que le pedía el cambio de recorrido de los camiones. Después se sumó a los demás vecinos en sus reclamos ante los concejales, que dieron como resultado la aprobación de una serie de decretos para que el municipio implementara un *Plan de Recuperación Ambiental*. Este plan requería relevamientos y estudios medioambientales que estipularan estándares de contaminación y la realización de un convenio marco con la Municipalidad de Villa Gobernador Gálvez y la comuna de Piñeyro para encontrar criterios comunes en el destino final de los residuos.

De esta manera, un pequeño grupo comenzó a liderar los reclamos, a la vez que sumaba el compromiso de distintos actores. Este grupo inició, en nombre del barrio, un proceso de control de las autoridades políticas del municipio, fenóme-

11 Puntualmente, el artículo 41 de la Constitución Nacional y la ley provincial 10.000, o Ley de Protección de Intereses Difusos, del año 1986.

no que Smulovitz y Peruzzoti denominan *accountability social*. Este proceso se entiende como “un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también de acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales y activar la operación de agencias horizontales de control.” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:32).

Lo novedoso de este conflicto radicó en que la organización del movimiento social fue configurándose a partir de la participación activa y sostenida de un grupo pequeño, que fue la base organizativa del movimiento de los vecinos. Se trataba de una *masa crítica* que organizó las acciones de todo el barrio, en los términos planteados por Marwell y Oliver. Para estos autores, cuya obra constituye una sólida crítica a la teoría de la elección racional de Olson, la heterogeneidad de intereses y recursos es una condición necesaria para la consolidación del grupo que lideró los reclamos.

Las etapas de la organización a partir de las acciones de una *masa crítica*

La organización de las acciones implicaba la sistematización de las actividades de todo el barrio por parte del subgrupo o masa crítica. Por ejemplo, mientras que algunos vecinos realizaban acciones ante el Concejo Municipal, principalmente ante las Comisiones de Ecología y Planeamiento, otros buscaban establecer un diálogo directo con el Ejecutivo a partir de audiencias, y otros más se contactaban con instituciones como el CAR y el CACE. Al mismo tiempo, se movilizaban territorialmente en busca de la cooperación de los vecinos de barrios cercanos como Tío Rolo y Las Flores, que concurrían a la misma parroquia. En determinados momen-

tos, y de acuerdo a la estrategia y a la evolución del conflicto, el gran grupo actuaba en simultáneo con el subgrupo o “masa crítica” en cortes de ruta y movilizaciones a las que se convocaba a la prensa.

De esta manera, la existencia de una *masa crítica* entre los vecinos de Puente Gallego sentó las bases para la organización, y así se optimizó el uso de los recursos del gran grupo. La acción colectiva se instrumentó en etapas, de acuerdo a los recursos y motivación de los pobladores en los términos analíticos de Marwell y Oliver¹². En materia de acciones colectivas vinculadas a la defensa del medio ambiente, los autores sostienen que la existencia de un grupo organizador tiene altas probabilidades de asegurar la provisión del bien público. En el caso de Puente Gallego, ese bien público adoptó la forma, inicialmente, de mejoras para el barrio y la construcción de un camino alternativo para unir la ciudad con el relleno, aunque luego terminó convirtiéndose en el reclamo por la erradicación del relleno sanitario.

El trabajo social en red fue un elemento visible en este conflicto, ya que los vecinos articularon modos estratégicos de acción colectiva. Este accionar se correspondió con lo que Cohen y Arato (2001) definen como una particularidad propia de la *sociedad civil*: una lógica dual que se manifiesta en formas ofensivas y defensivas en las que se lucha en contra del sistema político y el sistema económico y, a la vez, se trata de influenciar en ellos.

El resultado de esta etapa de reclamos extrajudiciales fue que el Concejo Municipal se hizo eco de las solicitudes y dictó un conjunto de ordenanzas entre 1995 y 1997. La más im-

12 “Groups fortunate enough to have a critical mass can enjoy the collective good; less fortunate groups cannot. Resource and interest heterogeneity are essentials to the resolution of accelerative collective dilemmas, for a homogeneous group cannot contain a critical mass” (Marwell y Oliver, 1993:87).

portante fue la que obligaba al municipio a hacer un estudio, que si bien aún no se lo denominaba de impacto ambiental, sí debía contemplar los efectos ambientales de la disposición final de los residuos en la zona e incluir un informe epidemiológico de la población.

Los vecinos afirmaban que el parlamento local actuaba como una caja de resonancia, aunque el Ejecutivo tampoco desconocía los reclamos. Inicialmente, los técnicos y funcionarios de la DGPA asistieron a audiencias en el Concejo, y el Secretario y Subsecretario de Servicios Públicos mantuvieron reuniones frecuentes con los concejales del socialismo. En estas reuniones, consideradas estratégicas por los miembros del partido de gobierno, estuvieron ausentes *los técnicos puros o ambientales*, quienes, como hemos mencionado, tenían rango de directores u ocupaban segundas líneas, sin pertenecer al socialismo.

La importancia de los intercambios entre los funcionarios políticos del Ejecutivo con los concejales oficialistas se reafirmaba en la opinión del Subsecretario de Servicios Públicos de la gestión de Binner, quien en diciembre de 2004 manifestó: “El contacto era fundamental porque nosotros apostábamos a que ellos tuvieran una participación activa en la defensa de los proyectos del Ejecutivo. Los invitábamos a participar para intercambiar opiniones, pero también porque ellos tenían identificada la agenda de la oposición y cuál era su posicionamiento con respecto a estas problemáticas. Dentro de la Secretaria de Servicios Públicos teníamos temas que eran de una gran exposición pública y de mucha conflictividad, como lo fue el caso del relleno del Gallego”.

En esta etapa, las normas debatidas y aprobadas por el Concejo Municipal fueron sancionadas y promulgadas por el Ejecutivo, aunque en la práctica, y según la opinión de concejales entrevistados y la consulta de los expedientes, estas leyes sólo se cumplieron parcialmente.

Bajo la forma organizativa de masa crítica, los vecinos sostuvieron la participación en acciones tanto individuales como

colectivas, destinadas a *torcer* la decisión política del municipio para que, con el tiempo, se erradicara lo que ellos consideraban como *basurales*. Mientras tanto, reclamaban mejoras en la calidad de vida del barrio, que, como dijimos, era una zona periférica y postergada de Rosario. Estas demandas implicaban una mayor frecuencia y cobertura de las líneas de transporte, la provisión de una ambulancia para el dispensario, la construcción de un sendero para las bicicletas (que era el medio de transporte habitual de los vecinos), la limpieza y el mantenimiento de las zanjas y la instalación de un Centro Crecer en el barrio¹³.

En este primer momento del conflicto podemos identificar dos cuestiones cruciales. En primer lugar, el *endurecimiento de la decisión política* del Ejecutivo de *no ceder ante los reclamos del barrio*, lo que llevó a los vecinos a iniciar una demanda judicial contra el municipio y el gobierno provincial. En segundo lugar, la transformación del movimiento social en *movimiento ambientalista o de justicia ambiental*, a partir del conocimiento de los efectos de *distribución ecológica*.

13 Los Centros Crecer fueron creados en 1997 durante la gestión Binner y, según el municipio, eran proyectos que, “por su localización barrial, constituyen el primer nivel de intervención preventivo de la marginalidad y los efectos de la pobreza, promoviendo procesos de inclusión que posibilitan el ejercicio de los derechos ciudadanos. En total funcionaron 33 en todo Rosario. Ofrecían asistencia nutricional y pedagógica a más de 20 mil familias de hogares vulnerables (unos 5 mil chicos de 2 a 5 años) y a más de 700 mujeres, que bajo la figura de “voluntarias”, trabajaban diariamente ad-honórem durante cuatro horas, ayudando con la comida y la limpieza. Se implementó en algunos jardines maternos, el programa materno infantil de la Nación denominado Promin y en los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), que habían surgido con la colaboración de Unicef y el Banco Mundial durante la intendencia de Cavallero.

El endurecimiento de la decisión política

La reacción del municipio ante las acciones de los vecinos se tradujo en una *minimización* de las demandas y en la búsqueda permanente de pruebas que pudieran desestimar sus pedidos. Con ello se buscaba encapsular el tratamiento del conflicto en una *visión técnica de la problemática*. Una de las decisiones más llamativas fue rechazar que se construyera el camino alternativo al que transitaban los camiones recolectores. Varios técnicos de la DGPA consideraban que esa medida era posible y necesaria, pero la decisión, que si bien se apoyaba sobre argumentos técnicos, fue *básicamente política*. En este sentido, el ámbito de resolución se circunscribió a la Intendencia y a la Secretaría de Servicios Públicos. Aquí, una vez más, se evidenció otro rasgo característico del *decisionismo* que signó la política ambiental a nivel local.

Un *técnico puro* con rango de director general reflexionó sobre esta decisión polémica en una entrevista en marzo de 2004. “Creo que hubo un primer error inicial en manejar la situación con los vecinos al no querer cambiar el camino de lugar. Para mí ahí hubo un error de parte nuestra. La decisión fue más de la Secretaría de Servicios Públicos que de la DGPA, pero en fin, fue un error del Ejecutivo. Se sostenía que no se podía cambiar el trazado por la inversión en dinero que representaba construir 900 o 1000 metros de camino nuevo. ¿Me preguntás por qué no se quería cambiar? Fue una decisión política [...] ¡Claro que había que cambiarlo! Eso estaba en los manuales, no hay que ser muy técnico ni un gran visionario para saberlo. Pero finalmente se tomó la decisión política de no hacerlo”. Así resumió el criterio en el que se basaron las decisiones: “El técnico aporta, y el político decide.”

La posibilidad de construir el camino alternativo fue evaluada tanto por la GTZ como por la Comisión Directiva del CAR, y ambos aconsejaron al gobierno hacer lugar al reclamo. La agencia alemana presentó incluso una propuesta téc-

nico-financiera que en su momento representaba un “costo accesible” para el municipio. La empresa contratista de la disposición final también opinaba que el camino alternativo debía hacerse y, del mismo modo, reconocidos expertos locales, tanto consultores como académicos, señalaban que lo básico en la construcción de una obra de diseño de relleno sanitario era definir previamente por donde circularían los camiones, para evitar que pasaran por las zonas pobladas.¹⁴

El municipio mantuvo, sin embargo, definiciones férreas sobre una base argumental en la que primó la relación costo-beneficio y en la que se dejaron de lado la racionalidad ambiental y la calidad de vida de los ciudadanos. El argumento oficial era que los terrenos del *Gallego* aún tenían *vida útil* y que, por lo tanto, debían ser aprovechados.¹⁵ Se sostenía que, para construir el camino alternativo, el municipio debía expropiar terrenos aledaños al barrio, una operación que demandaría al menos dos años. Por lo tanto, se decidió descartar de lleno la posibilidad. Para minimizar el conflicto públicamente, los técnicos de la DGPA declaraban ante los medios que la contaminación en los rellenos estaba controlada.

La opinión vertida por un alto funcionario de la gestión de Binner permite ilustrar esta idea de *minimización del conflicto*. “Se minimizó el carácter y representatividad de la protesta y, por lo tanto, no se consideró indispensable que el municipio hiciera inversiones. No se le dio importancia, y el conflicto

14 La opinión fue vertida durante las entrevistas realizadas en los años 2004 y 2005, aunque tanto el CAR como GTZ ya habían vertido la misma opinión al ser consultados al momento del conflicto.

15 En abril de 1998 la DGPA estimaba que la capacidad del relleno sanitario se agotaría en 6 años. (La Capital, Rosario, 12/4/1988). Meses más tarde se sostuvo que “aún quedan libres 15 hectáreas, si se descuenta la superficie ocupada por los Gallego 1 y 2” (Diario “El Ciudadano y la Región” de Rosario, 18 de octubre de 1998).

siguió creciendo. Es probable que si el tema se hubiera manejado bien con los vecinos desde un principio, hoy seguiríamos trabajando allí sin mayores obstáculos”, sostuvo en una entrevista en marzo de 2005.

En un periódico local, un “técnico puro” sostuvo que “la inversión en medio ambiente es proporcional a la gravedad de la situación y a los recursos que tiene una ciudad”. Y agregó que, “a pesar de hacerse uno de los mejores trabajos del país en el *Gallego*”, había que “ser realista”, y “pensar que en una nación en vías de desarrollo no se puede exigir tanto control del medio ambiente”. “Esto no es Alemania”, concluyó.¹⁶

La demanda judicial al municipio: un conflicto de distribución ecológica

El 9 de febrero de 1999, agotadas las vías del reclamo administrativo y en espacios de participación regular, los vecinos de Puente Gallego decidieron iniciar un juicio contra la Municipalidad de Rosario en defensa de la salud pública y del medio ambiente. Se agruparon en una asociación constituida como *Vecinos de Camino Viejo a Soldini* y los representó un abogado especialista en temas ambientales. La demanda también alcanzó a la Secretaría de Medio Ambiente provincial, que estaba a cargo del monitoreo y del cuidado de la situación ambiental en todo el territorio santafesino.

Así como el origen de los reclamos se originó con una situación que pudo haber sido modificada con una actitud cooperante del municipio, la decisión de acudir a la Justicia se explicó por la agudización de esa falta de cooperación política. En concordancia con Smulovitz (1997:160), el **proceso de judicialización del conflicto** se manifestó a partir de la emergencia de

16 Esta opinión fue publicada en una nota del diario “El Ciudadano y la Región” de Rosario, el 13 de octubre de 1998.

actores sociales o individuales que, reconociéndose como sujetos de derecho, recurrieron a la Justicia y a sus procedimientos para legitimar sus demandas. Esta estrategia, como señala la autora, fue la búsqueda de entidad pública para problemas que, de otra forma, habrían permanecido ocultos.

La demanda judicial se inscribió en el marco de la **ley provincial 10.000**, que contempla la defensa de los intereses difusos ante actos u omisiones de la autoridad que violen disposiciones del orden administrativo local y lesionen intereses simples o difusos de los habitantes de la provincia de Santa Fe¹⁷. Se denunciaron los efectos contaminantes para el medio ambiente y para la salud ocasionados por el accionar *positivo y omisivo de la Municipalidad de Rosario*¹⁸, responsabilizándola por los *efectos negativos* producidos por el relleno sanitario y las actividades concentradas a su alrededor.

17 La ley provincial de Protección de los Intereses Difusos y Acción Popular, sancionada el 21 de noviembre de 1986 y promulgada por el decreto N°49018B.O.09/01/1987 se inscribe en lo que las teorías de la administración pública se conoce como *bienes públicos*. En la causa judicial se alude a bienes tutelados o colectivos en los que se percibe un interés indeterminado, no susceptible de apropiación singular e indivisible. El texto de la ley hace referencia a la tutela de la salud pública, la conservación de la flora, la fauna y el paisaje, a la protección del medio ambiente, la preservación del patrimonio histórico, cultural y artístico, a la correcta comercialización de mercaderías a la población y en general, a la defensa de valores similares de la comunidad.

18 En el pedido de medida cautelar impulsado por los vecinos se indicaba que en el proceso se pretendía “reencausar judicialmente el accionar positivo y omisivo de la Municipalidad de Rosario, sin inmiscuirse en el campo de la discrecionalidad administrativa, de la oportunidad y conveniencia ni del mérito, sino en el claro y delimitado espacio de la legalidad y la razonabilidad del accionar administrativo”. Cf. Expediente 2069/99, fojas 78.

Las externalidades se referían a la contaminación del aire, de los suelos y de las napas subterráneas y superficiales de un área concreta de la ciudad de Rosario, que afectaba la calidad de vida, la higiene y salubridad de los vecinos. Se partía de la idea de actores que individualmente tenían un vínculo como *consumidores de ambiente* pero que, al ser habitantes de la ciudad de Rosario, se movilizaban a partir del *riesgo y la incertidumbre* que percibían como actores territoriales, dada la cercanía del *relleno sanitario*.

En este sentido, resulta relevante identificar el nexo entre cada actor social con el medio ambiente, dado que la *naturaleza del vínculo* nos permite comprender el comportamiento de cada actor. Como individuos, los *vecinos*, los *empresarios* y los *técnicos* aparecen en un mismo plano como *consumidores*. Sin embargo, la vinculación con el ambiente de un empresario está mediada por sus intereses económicos. Un técnico puede moverse entre los primeros y los segundos. Esto significa que las diferentes miradas se tendrán que analizar teniendo en cuenta la definición social de cada actor, en función de sus necesidades e intereses en juego. Al mismo tiempo que demandaban por bienes públicos, los vecinos aducían un derecho subjetivo e individual.

La primera reacción del municipio fue desconocer la legitimidad colectiva de la demanda. Negó que fueran intereses colectivos los que movían a los dos vecinos que representaban al barrio y sostuvo que el móvil era el interés particular.

El 11 de febrero de 1999, dos días después de la presentación del recurso, el juez de la causa hizo lugar a la demanda e intimó a la Municipalidad de Rosario a notificarse y cumplir con tres pedidos: a) cambiar el recorrido de los camiones; b) realizar un control externo de impacto ambiental, y c) suspender la discusión del pliego licitatorio para la disposición final de residuos domiciliarios que vencía en diciembre de 1998, y que finalmente se aprobó el 14 de octubre de 1999 —es decir, ocho meses después.

Con respecto al cambio del recorrido de los camiones (punto a), el municipio mantuvo su postura inflexible y la Secretaría de Servicios Públicos argumentó, a través de un cuerpo de abogados, que el pedido de los vecinos era inviable y que sus reclamos tenían limitaciones *técnicas*. El municipio planteó que se habían realizado “estudios de ingeniería de tránsito para determinar las posibles alternativas en cuanto al cambio de rutas de acceso al relleno”, aunque anticipó que ello requería “la expropiación de terrenos, la realización de cruces ferroviarios y la construcción completa de importantes tramos de camino”, lo que representaba una “obra de envergadura” cuyo tiempo de concreción “excedería largamente el término de la licitación programada”. También alegó que el tránsito de los 150 camiones era “apenas mayor que el que demandaría el paso de una sola de las líneas de ómnibus de la ciudad por el barrio con la frecuencia que los vecinos solicitan”.

En cuanto al punto b), el control de impacto ambiental, ya existía una disposición aprobada por el HCM en el año 1998 que exigía al Ejecutivo la implementación de un **Programa de Recuperación Ambiental** en el Barrio Puente Gallego¹⁹. Este programa incluía dos requisitos. Por un lado, que se realizara un control externo “para apreciar el impacto que los rellenos sanitarios Gallego 1 y Gallego 2 eran capaces de ocasionar al medio ambiente.” Por el otro, le ordenaba al Ejecutivo convocar y consultar a otros actores para ampliar las opiniones por fuera del sistema político e institucionalizar los debates²⁰. La disposición determinaba que, “sin perjuicio de solicitar a terceros dictámenes técnicos, el Departamento Ejecutivo podrá consultar con personas y/o instituciones de reconocida idonei-

19 Se trataba del Decreto 15.202 del 20/8/1998 y el 15705 del 29/10/98. Como ya mencionamos, por esos momentos, aún, no se denominaba EIA.

20 Según los artículos 1º y 2º del Decreto 15.202/98.

dad, sean del Consejo Ambiental Rosario o del Consejo Asesor de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente”²¹.

Como planteábamos en el capítulo 3, estos organismos no pudieron articular acciones colectivas conjuntas en el debate de una agenda ambiental para la ciudad. No obstante, en el caso del conflicto del *Gallego* sí hubo un acercamiento institucional para intercambiar información. En octubre de 1998, previo a la judicialización, un representante de la CODE comenzó a asistir a las reuniones del CAR e informaba sobre los avances en la discusión de las normativas que serían presentadas al Ejecutivo, para dar así una respuesta a los reclamos de los vecinos mediante una auditoria externa y de una audiencia pública.²²

Por su parte, el CAR se comprometió a sentar posición en el conflicto. Solicitó información al Ejecutivo, visitó el relleno sanitario acompañado por técnicos, mantuvo debates con las instituciones y deliberó en sus plenarios con representantes del gobierno que concurrían a las reuniones y aportaban elementos para la discusión. El Ejecutivo, a través de sus técnicos y funcionarios, solicitó al Concejo Ambiental que efec-

21 El decreto también disponía “convocar y transparentar los procesos, celebrando una reunión pública, presidida por el Presidente del Concejo Municipal con la asistencia del Secretario de Servicios Públicos del Departamento Ejecutivo y de los presidentes de las Comisiones de Ecología y de Servicios Públicos Concedidos, dejando constancia de que podían concurrir representantes de la sociedad civil y de la ciudadanía en general con voz, pero sin voto.” Cfr. Art. 6 del Decreto 15.202/98.

22 En el libro de Actas del CAR se registraron en varias oportunidades los intentos para que el HCM estuviera representado en dicho organismo a través de las organizaciones ambientalistas que integraban el Consejo Asesor de la Comisión de Ecología. Finalmente en septiembre de 1998 comenzó a participar de los plenarios un concejal o su asesor, aunque la asistencia de uno y otro fue irregular.

tuara un informe escrito en el que quedara plasmada la mirada del organismo. El Consejo elaboró un “Informe sobre el relleno sanitario”, aprobado en el plenario del mes de diciembre de 1998, en el que tuvo en cuenta tres aspectos: el modelo de A21L sobre de la gestión de residuos sólidos, los informes técnicos de los *Gallegos 1* y *2* elaborados por la DGPA en respuesta a las demandas de la Defensoría del Pueblo, y un relevamiento del impacto de *los rellenos* en el campo sociocultural.

Dicho informe, entregado al Ejecutivo, recomendaba realizar una reunión urgente que contara con la presencia del gobierno, los vecinos, un representante del Programa GAU y otro del Concejo Municipal. La reunión nunca se concretó, y el municipio terminó utilizando el informe en el marco de la demanda judicial, como un elemento probatorio de que sus decisiones eran consultadas y consensuadas con la ciudadanía y de que se respetaban las formas organizadas institucionalmente. Es decir, el documento se transformó en un insumo del gobierno para el juicio, ya que la defensa mencionó la consulta al Consejo Ambiental Rosario como instancia de legitimación de las acciones de la Municipalidad de Rosario, aunque, paradójicamente, no se lo adjuntara en el expediente como documento esclarecedor²³.

La Comisión Directiva del CAR evaluó que hubo una manipulación de su accionar colectivo por parte del municipio. Los vecinos opinaron que el informe era demasiado débil y que no había significado un apoyo real a la lucha del barrio.

Por último, el fallo judicial ordenó también suspender la aprobación de los pliegos licitatorios del servicio de disposición final en el HCM hasta que se realizara un estudio am-

23 La referencia al CAR como organismo idóneo consultado consta en al menos 4 de las 5 causas judiciales iniciadas contra el municipio. Sólo el estudio de los expedientes permitió el conocimiento del accionar del municipio.

biental en el Gallego 2 (punto c). Esta resolución generó un fuerte choque entre el gobierno municipal y el Poder Judicial. La primera reacción del municipio fue denunciar que se trataba de un avasallamiento de poderes.

El entonces Secretario de Gobierno Antonio Bonfatti, actual gobernador de la provincia de Santa Fe, había declarado públicamente que “si fuera concejal impulsaría el juicio político al juez”. En tanto, concejales socialistas sostenían que “las potestades del Concejo Municipal se vieron cercenadas en temas que hacen a su esencia”, y que la resolución judicial era “contraria a los principios de un Estado de Derecho, en el cual se debe garantizar la independencia de los poderes, resguardando de esta forma la integridad de los mismos”²⁴. El Intendente Binner, por su parte, se reunió con el presidente del Concejo Municipal y los vicepresidentes para revisar el expediente judicial y declaró: “Desde el ejecutivo se implementaron todas las medidas necesarias para evitar esta situación”²⁵.

La demanda judicial requería al municipio que no incluyera como destino final de los residuos la zona de los repositorios *Gallego 1* y *Gallego 2*, en base al estado de situación y las condiciones ambientales y de salud por las que atravesaba el barrio. Se solicitó la redacción de un nuevo pliego licitatorio que reubicara el relleno en otro sector, o fuera de la ciudad. Un mes después, el Juez citó a los vecinos y al municipio a una audiencia de conciliación en la que no hubo acuerdo.

Finalmente, y después de discusiones y demandas cruzadas entre los poderes Ejecutivo y Judicial, la Municipalidad de Rosario aprobó, a través del Decreto N° 17.056 de noviembre de 1999, el pliego de condiciones generales para la licitación pública de la construcción de la infraestructura y la

24 Opiniones vertidas en el diario La Capital de Rosario publicado el 28/09/1999.

25 *Ibíd.*

operación de un relleno sanitario bajo el régimen jurídico de la concesión del servicio público. El predio seleccionado fue finalmente el Gallego 3, lindante con los 1 y 2, ya agotados. Allí se verterían los residuos domiciliarios, los compatibles y los generados en la limpieza de la vía pública.

Esta resolución legitimó la decisión política de que el *relleno* continuara en el barrio, según el argumento públicamente expresado de que los predios permanecieran en Puente Gallego, aunque con la mejora de las condiciones técnicas que establecía el nuevo pliego. Así quedó en evidencia la falta de interés por realizar inversiones en mejoras para el barrio, salvo estrictamente en los aspectos técnicos de la disposición final, que se limitaban al perímetro del predio.

Los pliegos de recolección se aprobaron por unanimidad el 18 de febrero de 1999, aunque se destacaron algunas participaciones como la del Presidente de la Comisión de Ecología, el radical Daniel Luna, quien se abstuvo de votar²⁶.

26 Luna fue presidente de la Comisión de Ecología durante dos períodos: del 10 de diciembre de 1993 al 10 de diciembre de 1995, y a partir del 11 de diciembre de 1998. El día de la votación de los nuevos pliegos cuestionó el criterio economicista del nuevo pliego y puso el acento en los principios sustentables del Programa de la Agenda 21 y de “las 3 R (reducción, reutilización y reciclado)”. “Debemos poner suficiente atención a las famosas 3R en Derecho y Política Ambiental: Reducción, Reutilización y Reciclado. “El compromiso de minimización en la generación de residuos, que está incluido en la Agenda 21, me parece que no está suficientemente atendido, ya que contempla un reciclado de sólo el 10% de los residuos”, sostuvo, según consta en el diario de sesiones del HCM.

El debate teórico sobre las externalidades y la agudización de las demandas

Después de la demanda judicial inicial, los vecinos fueron consolidando un *saber ambiental* y adquirieron información suficiente y actualizada acerca de los efectos negativos que producía un relleno sanitario operado por el sistema de trincheras²⁷. Por eso se mostraron decididos a exigir mejoras y luchar por su relocalización. La permanencia del relleno en el barrio se debía no sólo al uso de los terrenos ya adquiridos, sino que además existían tratativas concretas de compra de nuevos terrenos en una zona aledaña. Los vecinos, alertados por este proyecto, denunciaron las maniobras e iniciaron un nuevo expediente judicial en defensa de sus derechos colectivos.²⁸

Uno de los argumentos que esgrimía el gobierno para justificar la permanencia del relleno se sustentaba en la eficacia técnica y en la relación costo-beneficio de la decisión. Según se explicaba, la resolución del problema estaría dada a partir de la efectiva implementación del Programa GAU que, como se recordará, era el programa que, entre otros temas, incluía el tratamiento integral de residuos para el área metropolitana de Rosario. Pese a que los avances sobre este punto a nivel metropolitano eran incipientes, este argumento técnico comenzó a utilizarse desde el año 1997, durante la etapa de los reclamos extrajudiciales. Ante la prensa y la Justicia, el municipio aludía al Programa como *respaldo* de una *solución cercana* para la disposición final de los residuos. Asimismo, insistía en la necesidad de continuar utilizando ese relleno sin evaluar otras opciones.

27 Por entonces habían creado un sitio en Internet en el que cuestionaban la intervención de la agencia GTZ en América Latina. La página, que ya no está accesible, se denominaba Rosariovoz.com.ar

28 Expediente N° 1213/01 “Nuevos terrenos para el relleno”.

Estos argumentos eran, en definitiva, una defensa de su política de *no ceder*. En opinión del Ejecutivo, el proceso de judicialización le era favorable ya que los técnicos eran proveedores de información a los juristas. Un técnico puro con rango de director general sostuvo, en noviembre de 2004, que “la asesora legal nos llamaba a nosotros para compaginar lo técnico y lo legal y así se contestaban las demandas”.

El mensaje del Ejecutivo hacía suponer que las tratativas y negociaciones se resolverían en el *corto plazo*, es decir, que el proyecto GAU sería la alternativa para la solución del problema de los vecinos primero y del relleno después. En realidad, recién en el año 2005 se comenzó el estudio para formular un diagnóstico sobre los municipios del Gran Rosario, que fue realizado por una consultora internacional, como ya se explicó en el capítulo 2.

El municipio negaba que la entidad del conflicto fuera *de distribución ecológica*. Este concepto de la economía ecológica hace referencia a “las asimetrías o desigualdades sociales, espaciales y temporales, producidas por los humanos en la utilización de los recursos y servicios ambientales” (Martínez Alier, 1997:216). En nuestro caso de estudio, el conflicto se tradujo en la amenaza real de un daño ambiental que, algunos técnicos, con intenciones de minimizarlo e impulsar el proyecto sin someterlo a discusión, definían como un **problema con niveles de contaminación controlables**. Para los vecinos, por el contrario, se trataba de un conflicto socioambiental y de un **problema irreparable** en términos ecológicos.

El subsecretario de Servicios Públicos de la gestión de Binner lo expuso de este modo en una entrevista en diciembre de 2004: “Se trabajó con un concepto técnico y uno económico y se jugaba con ambas variables, obviamente en el marco de una sociedad con una realidad social en la que no tenía lógica gastar muchos más recursos para garantizar la protección ambiental. Había un nivel de desnutrición, un montón de cosas [...] y había que equilibrar las inversiones que se ha-

cían en los temas ambientales.” En otra entrevista de marzo de 2005, agregó: “Se minimizó la escala a la que podía llegar ese conflicto y se pensó que era un problema mínimo de un grupo minoritario. Se minimizó el carácter y la representatividad de la propuesta, y por lo tanto no se consideró indispensable hacer una inversión que era importante en el camino alternativo, y que en aquella época representaba unos 400.000 pesos. No era una cifra importante, y después gastamos muchísimo. Podríamos haber hecho 30 de esos caminos. No se le dio la importancia a la protesta, no se consideró necesario hacer esa obra, y el conflicto siguió creciendo, tal cual fue la realidad”.

Como ya dijimos, en un conflicto de distribución ecológica hay actores, información, argumentos, incertidumbre, participación, confianza y desconfianza social, intereses en juego y decisiones políticas. En este contexto, el gobierno podía optar entre mejorar las condiciones técnicas del relleno sin prestar atención a la cuestión social y ambiental, o bien aceptar la demanda de los vecinos y cerrar el relleno. En esta opción entraban en juego los factores que Martínez Alier (2000:195) define como propios de las decisiones de política ambiental: se toman en el presente pero tienen impacto en el futuro y en algunos casos, incluso suponen efectos irreversibles; y se caracterizan por el elevado grado de incertidumbre respecto a sus consecuencias. Para el mismo autor, “los dos problemas están fuertemente ligados. La incertidumbre siempre es, obviamente, sobre el futuro, y es mayor cuanto más lejano.”

La Economía Ecológica, según la define Joan Martínez Alier, es un campo de estudios transdisciplinario recientemente establecido, cuyo objetivo es proporcionar una visión sistémica de las relaciones entre la economía y el medio ambiente. Lo que los economistas ecológicos cuestionan es, precisamente, la sustentabilidad de una economía con impactos ambientales y demandas energéticas y de materiales, habida cuenta del crecimiento de la población. Los intentos de asig-

nar valores monetarios a los servicios y a las pérdidas ambientales, así como el interés por corregir la contabilidad macroeconómica forman parte del campo de la Economía Ecológica, aunque su aporte y eje principal es el desarrollo de indicadores e índices físicos de (in)sustentabilidad, examinando la economía en términos de metabolismo social²⁹.

Para ello se diseñaron herramientas de gestión tales como la evaluación ambiental integrada y evaluaciones multicriteriales³⁰ para la toma de decisiones, con el fin de proponer nuevos instrumentos para la construcción de la política ambiental (Martínez Allier, 2004a).

Es común que, en los debates sobre las evaluaciones de impacto ambiental, se hable de *externalidades*, un concepto que suele aparecer en situaciones de conflicto ambiental. Según la definición de la economía convencional, se entiende por *externalidades* “un efecto negativo o positivo de una producción o consumo por los cuales no se efectúa ningún pago.” (Mochón y Becker, 1993). Bajo esta mirada, el sistema económico es autosuficiente y los precios se forman automáticamente, por lo que las *externalidades* se conciben como *fallas del mercado*, o sea, situaciones en las que el mercado no es eficiente. De esta manera, para que la eficiencia y el equilibrio sean restablecidos, las *externalidades* deben ser *internalizadas*. De acuerdo a estos lineamientos, el criterio de *internalización* no es otro que el de la relación *costo-beneficio*, propio de una racionalidad instrumental.³¹ Los ejemplos clásicos

29 Es el estudio de la forma en que la relación entre los derechos de propiedad, la distribución social de los ingresos y la gestión de recursos naturales modelan las interacciones entre la economía, la sociedad y el medio ambiente. (Martínez Allier, 2004a).

30 Para Martínez Allier la evaluación multicriterial es ecología política aplicada, o sea, el estudio de la distribución ecológica.

31 La racionalidad formal (también llamada técnica o instrumental) fue definida por Max Weber (1992:64) como la racionalidad que sustenta la lógica del capitalismo. Este tipo de racionalidad

sicos de la economía convencional se refieren a los conflictos que generalmente surgen cuando las empresas contaminan y sus productos salen al mercado sin haber considerado esas *externalidades*.

En la línea de la economía ecológica, Martínez Allier sostiene que la propia definición de la teoría económica está basada en un discutible subjetivismo, y considera que “si tomamos en serio esa definición, tendríamos que concluir que la externalidad –es decir, la ineficiencia– se produce no cuando existe algún impacto ambiental, sino sólo cuando éste afecta a la función de beneficios de una empresa, o cuando es percibido por las personas afectadas”. Por lo tanto, su análisis impugna el *criterio* a partir del cual esas *externalidades* han de ser *internalizadas* (Martínez Allier, 2000:104).

Durante el juicio al municipio por la permanencia del relleno en el barrio se mantuvo un debate que, aunque no se dio en estos términos conceptuales, incorporó la discusión en torno a las “externalidades”. Así, por ejemplo, las denuncias pronosticaban un efecto residual de 30 años para la zona por el enterramiento sin control y sin clasificación de los residuos.³²

En nuestro caso de estudio, los técnicos direccionaron sus acciones en función de criterios técnicos y económicos, sin tener en cuenta los criterios de sustentabilidad propios de la racionalidad ambiental. Durante dos años, los vecinos continuaron los reclamos judiciales y las denuncias ante la prensa

lidad genera certidumbre, es previsible y calculable, pero a su vez expulsa los postulados de valor, y lo que prima es la relación medio-fin. Se diferencia de la racionalidad material o sustantiva porque esta última está subordinada a algún postulado de valor, religioso o político.

32 Esta proyección consta en el Expediente N° 1213/01 “Nuevos terrenos para el relleno”, y fue avalada por un concejal de la Comisión de Ecología, quien consideró que “enterrar 50.000kg de plástico por día es un daño irreparable” (Entrevista a concejal de la Comisión de Ecología, noviembre de 2005).

registraban lo que cada vez más se perfilaba como escándalo. Así, a la demanda inicial se sumaron tres nuevas causas contra el municipio, reunidas bajo los expedientes N° 0299/00 “Residuos Patológicos”; N° 1213/01 “Nuevos terrenos” y N° 1314/01 “Residuos Peligrosos”. En todos ellos, el municipio continuaba negando la legitimidad colectiva del reclamo de los vecinos, y el CAR seguía siendo presentado por el municipio como un referente de legitimidad, a partir del Informe realizado sobre el relleno sanitario.

En la vida pública de un gobierno participativo como Rosario, este era un tema delicado políticamente, aproximándose a lo que Thompson denomina **escándalo político**. El autor considera que “el escándalo político nos dice algo acerca de la naturaleza del poder y su fragilidad, de las formas en que éste se ejerce, del tipo de recursos en los cuales está basado y de la velocidad y de la inmediatez con que puede ser perdido.” Los escándalos pueden estimular debates importantes acerca de la conducta y la *accountability* de aquellos que ejercen el poder y, según Thompson, “la mejor manera de responder a los escándalos es crear más apertura y *accountability* en el gobierno”.

En esta línea, el autor enfatiza las consecuencias de largo plazo para el carácter de las relaciones y las instituciones del sistema político, donde una cuestión significativa es el efecto sobre la *confianza social*. Así, los escándalos pueden convertirse en *vaciadores de confianza*. De esta manera, la desconfianza, “junto con la creencia de que los políticos y las instituciones se encuentran lejos de las realidades prácticas de la vida de los ciudadanos, llevará a un alejamiento del proceso político que puede expresarse en una falta de interés en los temas de esta índole y una falta de inclinación hacia el voto.” (Thompson, 2002: 105, 127-130). Estos indicadores cobran relevancia en lo que denominamos segundo momento del conflicto.

Una nueva fase del conflicto, signada por la crisis

El segundo momento del conflicto entre los vecinos y el municipio comenzó en 2001. En este año, debido a la aguda crisis social por la que atravesó el país, se acrecentaron las demandas y el escándalo político en torno al relleno sanitario y la gestión de los residuos. Al hambre y la guerra de pobres contra pobres se sumó un notorio cambio de signo en el accionar del gobierno municipal en general con respecto a la disposición final de los residuos. En este clima de efervescencia social, auge de las asambleas barriales, pobreza y el fenómeno del cirujeo, el Ejecutivo dio un giro en su decisión de “minimizar” el conflicto, y también los nuevos concejales adoptaron una actitud mucho más abierta a los reclamos de los vecinos. Este conjunto de circunstancias marcó a su vez un quiebre en la evolución del conflicto de Puente Gallego.

A nivel político, los cambios vinieron de la mano de la asunción del nuevo Secretario de Servicios Públicos, el ingeniero Miguel Lifschitz (quien posteriormente fuera intendente de Rosario, entre 2003 y 2011, y senador provincial desde 2011). El nuevo Secretario fue presentado por los medios de comunicación como el *salvador* frente a los dos grandes temas que en ese momento *quemaban* en la agenda de gobierno: la basura y el transporte.³³

33 “Usted llegó como un bombero a Rosario, a salvar un incendio”, sostuvo el conductor del Programa televisivo local “Boca de Urna”, en la emisión del 22/8/2001, a la que Lifschitz fue invitado. En cuanto al transporte, el nuevo Secretario de Servicios Públicos anunció que el contexto socioeconómico impactó en las decisiones de gobierno y que por ello se había dado marcha atrás en la licitación de un megaproyecto para el sistema de transporte en Rosario. Admitió, además, que las aspiraciones eran demasiado ambiciosas y que no había recursos. El diario La Capital del día 12/11/2001 tituló “El transporte y la participación en la agenda de los nuevos concejales”, y el

También se advirtió un cambio en el estilo político de la gestión. La Secretaría de Servicios Públicos pasó de ser hermética e inflexible a cooperante, inclinándose a consensuar, tanto con los vecinos como con el HCM. Este nuevo estilo propició la *negociación ambiental*, una situación que, de acuerdo a los teóricos ambientalistas, se logra a través de la influencia de la sociedad civil (Leis, 1997; Viola y Mainwaring, 1985, Leff, 1998).

El nuevo Secretario asumió en junio, mientras que los vecinos continuaban demandando el cierre del *relleno* y presentaban nuevos reclamos judiciales por temas vinculados con el tipo de residuos que se depositaban, según creían, ilegalmente. Así se sumaron, como dijimos, tres nuevos expedientes a la causa, dos de los cuales eran por la denuncia de residuos patológicos y peligrosos y, el último, por la compra de nuevos terrenos para extender el relleno sanitario en la zona. Los vecinos se mantuvieron firmes en la decisión de luchar por la erradicación de lo que consideraban *basurales*, y el gobierno continuó sosteniendo sus argumentos técnicos, aunque con la nueva promesa de que el relleno se relocalizaría en otro lugar.

Sin embargo, y más allá de las promesas, desde el inicio de los reclamos en 1994 la situación había cambiado poco. Los vecinos habían diversificado sus acciones y reclamos, que incluían arrojar basura frente al Palacio Municipal y realizar pegatinas y volanteadas en el centro, en las que acusaban al intendente de autoritario, y al municipio, de contaminador. También instalaron una mesa en el microcentro los días sábado, en la que un grupo llevaba carteles con fotografías y parlantes mientras se explicaba la situación de Barrio Puente

día 28/11/2001 anunció que “Binner admitió finalmente que se cayó la licitación del nuevo sistema de transporte”. Recién dos años más tarde clausuraría el relleno sanitario y daría cierre al conflicto con los vecinos.

Gallego, la relación con el municipio, y la necesidad de resolución del conflicto.

En este punto, cabe reflexionar sobre si las demandas de los vecinos podrían enmarcarse dentro de lo que en los debates académicos se denomina “efecto NIMBY” (las siglas en inglés de “*Not in my back yard*”, lo que se traduce al español como “no en mi patio trasero” o “no en mi jardín”). Esta designación, comúnmente utilizada de manera peyorativa, designa a la reacción de determinados ciudadanos que se organizan para enfrentarse a los riesgos de una eventual instalación en su entorno inmediato de actividades o emprendimientos percibidos como peligrosos (Merlinsky, 2009).

En español también circula el término SPAN, que significan “Sí, Pero Aquí No”. Es decir, el efecto NIMBY o SPAN sería la oposición de los ciudadanos a un problema que los afecta directamente por la cercanía (como por ejemplo, la instalación de antenas de telefonía móvil), y a su vez, su falta de interés por situaciones similares que ocurran lejos de sus hogares. Es usual que actores gubernamentales y de la industria cuestionen este tipo de resistencias sociales y ambientales, y que incluso desde grupos ecologistas pongan en duda los alcances de estos reclamos, que se limitan a la “localización” de los emprendimientos, más allá de su contenido y sus riesgos reales para el medio ambiente.

Si bien es cierto que los primeros reclamos de los vecinos de Puente Gallego pueden guardar similitudes con el efecto NIMBY, ya que surgen como una oposición a la instalación del relleno en cercanías de su barrio, con el tiempo el movimiento se va consolidando y las demandas adoptan la forma de un *conflicto ambiental*, en el que los actores van tomando conciencia del impacto ambiental negativo de los rellenos y emprenden una serie de acciones para la defensa colectiva de sus derechos a un ambiente sano.

Entre las diferentes acciones colectivas, los *cortes de ruta* fueron los que tuvieron mayor peso para que el municipio re-

pensara su *estrategia de no ceder*. Estos cortes se efectuaban en el Camino Viejo a Soldini e impedían el paso de los camiones que debían descargar la basura en el predio ubicado al final de la calle. Esta medida los obligaba a retornar llenos a los depósitos, sin que pudieran efectuar la descarga, y que tuvieran que *pasear la basura* hasta que se levantara el corte. Muy a menudo, los piquetes obligaban a la empresa recolectora a depositar los residuos en predios improvisados para poder continuar con la recolección.

En agosto del 2001, los cortes de ruta se tornaron una medida frecuente y, con la cooperación de la prensa, tanto escrita como televisiva, se garantizó la cobertura permanente de los piquetes³⁴. Para el gobierno, esto representaba una imagen de desprestigio, mientras que para los vecinos se tradujo en un fortalecimiento como movimiento social, transformándose en lo que Martínez Alier denomina *el ecologismo de los pobres*.

También considerado ecologismo popular o movimiento de la justicia ambiental, el autor identifica a este concepto como una de las tres corrientes del ambientalismo, que en líneas generales aparece como una reacción ante el crecimiento económico. Su ética nace de una demanda de justicia social contemporánea entre humanos (Martínez Alier, 2004:27). Se trata de protestas espontáneas que surgen como respuesta a una necesidad concreta, sin una organización preestablecida, pero que tienen redes de apoyo local o internacional. El autor también las define como formas de resistencia autogestionadas al abuso de poder por parte del estado en determinadas acciones de política pública, vinculadas a cuestiones ambientales que afectan los derechos de los actores territoriales o con factores relacionados con la tenencia y el uso y abuso de la tierra. Los

34 “Aquí no llega el diario, los vecinos nos veíamos por la televisión”, expresó un vecino del barrio en una entrevista de diciembre de 2004.

actores se organizan a través de diferentes formas: con reclamos, con cortes de ruta y variadas formas de protesta social, que incluyen formas de consulta popular para revertir decisiones políticas en curso. De esta manera, los grupos amenazados actúan a partir de un avance puntual sobre sus territorios. “Los actores de tales conflictos muchas veces no utilizan el lenguaje ambiental, y ésta es una de las razones por la cual esta tercera corriente del ecologismo no se identificó hasta los años ochenta” (Martínez Alier, 2004:31).

La crisis de 2001 y sus efectos sobre el conflicto

Como sabemos, hacia fines de diciembre de 2001 tuvo lugar una de las crisis de mayor alcance del último siglo en nuestro país. Los saqueos, los piquetes, el *cirujeo*, los cortes de ruta y otros acontecimientos que sucedieron de manera explosiva fueron hitos o marcas de tendencias estructurales de larga data, pero que encontraron su máxima expresión en una coyuntura de debacle institucional, política y socioeconómica. A estas expresiones se sumaron otras formas de acción colectiva que marcaron el estallido de la crisis: cacerolazos, asambleas populares, la impugnación frontal a la clase política, a los partidos políticos y a las instituciones.

Estas formas de actuar colectivamente que se observaron a lo largo de todo el país, en el caso de Puente Gallego también se reprodujeron localmente, con características particulares y en el marco del reclamo por el cierre del relleno sanitario. Así se observaron, por un lado, el *cirujeo* y por el otro, las *deliberaciones de las asambleas barriales*.³⁵ La intervención de

35 En el marco de la crisis del 2001, los vecinos de Puente Gallego se organizaron en asambleas barriales masivas, sobre todo cuando el municipio intentó acercarse para negociar la clausura del relleno. Estas reuniones contaron con la presencia de va-

estos dos nuevos elementos agravó una situación ya de por sí conflictiva, que era la disputa y la judicialización en curso en torno al relleno sanitario.

El *cirujeo* es el conjunto de prácticas llevadas a cabo por individuos o familias cuyo objetivo es hurgar en la basura como fuente de subsistencia para procurarse alimentos, generalmente debido a la falta de acceso a otros recursos³⁶. Es por eso que también se los denomina *hurgadores de basura*, *excavadores del basural* o *familias dedicadas al cirujeo*. En algunos casos, el cirujeo es la única fuente de ingresos de un grupo familiar, y en otros puede ser un segundo ingreso, dependiendo de sus recursos y la posibilidad de acceder a una venta diaria e inmediata, ya sea de trapos, papeles, vidrios o metales. En realidad, es un sector informal en lo que se refiere a recolección y recuperación de residuos.

rios centenares de vecinos, no sólo de Puente Gallego sino de barrios cercanos como Tío Rolo y Las Flores, que compartían la preocupación por la problemática del *Gallego*. No participaron en formas institucionalizadas tales como *La Interbarrial*, una instancia de participación a la que asistían representantes de las diferentes asambleas de Rosario para coordinar acciones e intercambiar problemáticas. Un estudio que recaba la opinión de los asambleístas activos es la tesina de Licenciatura en Ciencia Política de Martín Carné (2005): “Las asambleas barriales rosarinas surgidas a partir de 2002. Una aproximación hacia sus aspectos organizativos y motivacionales”, Facultad de Ciencia Política y RRII, UNR.

36 En Argentina el término *cirujeo* hace referencia a una actividad informal que consiste en hurgar en la basura como medio de subsistencia, se alude también al concepto de cartoneros. Estudios recientes hablan en términos de recuperadores urbanos de residuos, haciendo hincapié en las modalidades que adquieren en América Latina. Para ello recomendamos consultar Schamber y Suárez (2007).

En el 2001, en Rosario ya existía una importante población de familias que vivía del *cirujeo*, pero que al momento de la crisis se multiplicó geométricamente, y su campo de acción comenzó a extenderse a lo largo de la ciudad. La presencia cada vez más numerosa de carros en el micro y macro centro se fue agudizando aceleradamente a partir de la debacle. Por esa época se implementaron diversas acciones para ordenar la presencia de los recuperadores informales. Se delimitaron zonas y horarios de ingreso en el micro y macro centro y se establecieron restricciones para los “vehículos” que podían usar: carros con y sin caballos, señalización luminosa e identificación de carritos con una escritura. La mayoría de las acciones se orientaban al mejoramiento de la limpieza de la ciudad y el ordenamiento del tránsito.

Según un informe oficial, la cantidad de personas dedicadas a esta actividad en 1986 era de 6.000, y se estimaba que en 1993 habían aumentado a entre 16.000 y 20.000³⁷. Desde el gobierno de Cavallero, el municipio había acordado propuestas de organización de *cooperativas de recuperadores informales*, pero el problema se percibía como muy complejo. En enero de 1990, por ejemplo, se intentó poner en marcha la construcción de una cooperativa, denominada “General San Martín” e integrada por 250 personas. En este proyecto, la municipalidad ponía a disposición camiones y capachos, pero finalmente la experiencia no progresó.

Durante la gestión de Binner también hubo intentos de avanzar sobre esta problemática, aunque no se advertía un interés sistematizado para abordarla de parte del poder político, a lo que se sumaba que las propuestas que se acercaban desde la sociedad civil eran generalmente consideradas *técnicamente inviables*. Por ejemplo, frente al avance de los recuperadores informales en Puente Gallego, los vecinalistas del

37 Informe del Grupo de Estudio “Estudio de residuos sólidos” de la Fundación del Banco Municipal de Rosario.

barrio presentaron un proyecto ante el municipio, a través del CAR. Proponían que se crearan playones para colocar y seleccionar la basura, de modo tal que las familias dejaran de hacerlo en el interior de las viviendas, con todo lo que esto significaba para la gente que vivía en condiciones de extrema precariedad. Otras iniciativas proponían destinar lugares cercados con custodia para guardar los caballos de los carros y evitar los robos y sanear los barrios de las familias que, por las condiciones propias de su actividad, se convertían en basurales a cielo abierto.

En mayo de 2000, y por una propuesta del CAR, la agencia GTZ organizó un taller denominado “Situación de los cirujas en la ciudad de Rosario: presente y futuro”. Se planificó profundizar el diagnóstico sobre la situación del sector informal dedicado a la recolección y recuperación de residuos, trabajo que involucraba a diferentes secretarías del gobierno, junto con la propia población de los trabajadores. Sin embargo, estas acciones no prosperaron. Otro antecedente fue un estudio del Consejo Ambiental de 1999 sobre los residuos domiciliarios, en el que se planteaban mejoras en la calidad de vida de los recuperadores informales y el mismo municipio figuraba como beneficiario, pero como ya dijimos en el capítulo 2, el proyecto nunca fue considerado.

En tanto, en Puente Gallego, si bien este fenómeno no fue exclusivo del barrio ni un producto directo de la crisis del 2001, la presencia de recuperadores informales en el predio tuvo un alto impacto en el desarrollo del conflicto. El cirujeo y la crisis mostraron su costado más descarnado: el hambre y *la lucha de pobres contra pobres*, como lo denominaron los vecinos que pretendían la erradicación del relleno.

Desde su apertura, el Gallego 3 se convirtió en un espacio más de intervención de los *recuperadores informales*. A pesar de que el pliego de licitación prohibía el ingreso de personas ajenas al personal y disponía que debía estar cerrado, alambrado y custodiado, muchos se concentraban en el predio, ya

que lo visualizaban como fuente de alimentos y de otros bienes.³⁸ Así se produjo una verdadera *invasión del relleno* y el control se vio desbordado. Este fenómeno se superpuso con la problemática ambiental y social de los vecinos de Barrio Puente Gallego, lo que complejizó aún más el conflicto.

El grupo de vecinos organizados en la lucha por el cierre del *Gallego* debió lidiar no sólo con el paso de los camiones recolectores, sino también con la postal cotidiana de centenares de familias que hurgaban en la basura que provenían de barrios vecinos como Las Flores Este o Tío Rolo, y que se exponían a condiciones extremadamente peligrosas para su salud y a un modo de vida crudamente indigno. Esta situación también posicionó a los vecinos ante *un dilema*, ya que, al reclamar por el cierre del relleno *se enfrentaban*, en la práctica, a la población de numerosas familias que provenían del mismo barrio o de otros aledaños, y cuyo único medio de subsistencia era la basura del propio relleno.

En una entrevista en octubre de 2004, el cura de Puente Gallego recreó el escenario cotidiano de los vecinos. “El perímetro del relleno estaba cercado, teóricamente no se podía pasar, y hasta había policías adentro. Sin embargo, se permitía el ingreso de acuerdo a los momentos para cirujear. Había agujeros en el tejido perimetral y la misma policía sabía, y aun así los dejaba pasar. Era una fuente de trabajo y, más que de trabajo, de comida, porque no sólo cirujeaban cartones sino comida, con todo el riesgo que ello implica: comida vencida que llevaban los grandes generadores, los supermercados y los restaurantes. Los cirujas ya sabían la hora a la que llegaban los camiones cargados de basura, y entonces los esperaban. Incluso juntaban pollos; algunos se los comían y otros los lavaban con lavandina y los vendían [...] Llegó un mo-

38 Además de residuos domiciliarios, el predio también recibía los desechos de los grandes generadores como supermercados, comercios, hoteles y restaurantes.

mento en que se les abrió totalmente las puertas del Gallego. Se veían carros que pasaban y que no eran del barrio. Eran de otros barrios, y cirujeaban de todo. Y ese escándalo, esa miseria, tomó estado público a través de la prensa.”

Un representante técnico de Milicic, la empresa prestataria del servicio, lo explicó de la siguiente manera en una entrevista en marzo de 2005: “Era una situación conflictiva y a veces violenta. Los cirujas llegaron a levantar 200 metros de alambrado para entrar y quedarse dentro del relleno. La policía, por orden política superior, no entraba en este tipo de conflictos: miraba, pero nadie actuaba; nadie conservaba los límites del predio ni defendía los límites del municipio. No se quería generar un clima que pudiese desembocar en una lucha. Era una situación de extrema pobreza, no había trabajo, no había comida, y la gente comía de la basura. Era realmente desesperante.”

En este escenario, la figura del cura párroco fue paradigmática. En su misión de sacerdote debía optar entre dos caminos: el apoyo al cierre, que beneficiaba a los vecinos demandantes; o dejar sin fuente de ingresos a centenares de *familias cirujas*, lo que contradecía sus propios valores cristianos. En medio de este dilema, el cura afirmó, en abril de 2005: “Yo siempre traté de apoyar a los más pobres, y la situación me puso en una disyuntiva, porque los pobres eran los que iban a buscar basura, y ellos a su vez, me decían: “nos quedamos sin trabajo si el basural se va de acá, y entonces, ¿qué hacemos?”

Hacia el fin del conflicto: el cierre del relleno

En tanto, el nuevo Secretario de Servicios Públicos, Miguel Lifschitz, había iniciado un acercamiento con los vecinos, que se mantuvo a lo largo de numerosas reuniones. Las primeras se celebraron mensualmente en la casa parroquial, y luego se combinaron con encuentros masivos para negociar el cierre definitivo del *Gallego*. Los vecinos habían acordado en que no sería inmediato, ya que la búsqueda de un nuevo predio llevaría tiempo.

El juez de la causa, a su vez, había impuesto plazos. El 15 de enero de 2002, la Municipalidad de Rosario firmó un convenio con los vecinos para relocalizar el *Gallego 3* fuera de la ciudad en agosto del mismo año. También, a propuesta del Secretario, los concejales de la Comisión de Ecología se reunieron para consensuar y trabajar en la búsqueda de un nuevo terreno para el relleno. Gran parte de estos concejales habían asumido en diciembre del 2001, en plena crisis de representación y debacle política y en medio de los saqueos. En esta coyuntura se observó un accionar novedoso del poder político, ya que el gobierno en sentido amplio, tanto el Legislativo como el Ejecutivo, actuó de manera cooperante.

En marzo de 2002, esos mismos concejales manifestaron su interés por acercarse a la sociedad civil a través de la reorganización del CACE. También tomaron contacto con el CAR y apoyaron la organización del Primer Encuentro de Experiencias Socioambientales “Sociedad y Ambiente”³⁹, lo que daba señales de los nuevos intentos de acercamiento del poder político en sentido amplio a los organismos institucionales de la sociedad civil, en plena crisis de representación. En este Encuentro participaron también los vecinos de Puente Gallego, quienes manifestaron diferencias tanto con el CAR como con el municipio y remarcaron la “indiferencia” por parte de ambos.

39 A este encuentro, organizado por el Concejo Municipal y el Consejo Ambiental Rosario, a nos referimos en el capítulo 2.

El propio HCM señaló que la clave de trabajo y representación política para con los vecinos y la sociedad en general se sostenía a partir de la “institucionalización de todo lo que resolvían y deliberaban. Todo se comunicaba a la prensa, todo se transparentaba”⁴⁰.

En agosto de 2002 vencía el plazo judicial para el cierre del *Gallego*.⁴¹ En septiembre, el municipio, a través de la Secretaría de Servicios Públicos informó al juez de la causa, Eduardo Oroño, sobre los avances del convenio firmado con los vecinos en enero, acerca de la relocalización. No obstante, el municipio planteó una serie de inconvenientes para cumplir con lo pactado, básicamente la crisis financiera y las dificultades para encontrar terrenos aptos fuera de Rosario. Esto a su vez marcó el inicio de una reiterada serie de solicitudes de prórrogas, dilación que llevó a que los vecinos organizaran nuevos cortes. Como contaban con el apoyo de la prensa, el ejercicio y la eficacia de la *accountability social* como instrumento de control ciudadano se apoyó en los tres tipos de estrategia que plantean Smulovitz y Peruzotti (2002:40): jurídica, movilizacional y mediática.

En consecuencia, el Ejecutivo *salió a buscar* terrenos en los municipios del Gran Rosario, para lo que se coordinaron acciones entre tres tipos de actores políticos: el Ejecutivo, los concejales y la Secretaría de Medio Ambiente de la Provin-

40 Las declaraciones surgen de una entrevista al por entonces concejal del ARI Pablo Javkin, actual diputado nacional por Santa Fe.

41 Al mismo tiempo tuvo lugar un nuevo Taller ZOPP organizado por GTZ para solicitar una extensión de la permanencia del PRR en Rosario hasta diciembre de 2004. Sin embargo, cuando se dispone que los terrenos estén situados fuera de Rosario, la agencia alemana asesoró al municipio en la búsqueda de nuevos predios. De hecho, en 2006, en el marco de la convocatoria del intendente Miguel Lifschitz al lanzamiento de las bases del Plan Ambiental Rosario, uno de los objetivos es precisamente reforzar los lazos de cooperación con GTZ.

cia de Santa Fe. Este último organismo comenzó a intervenir porque el predio se ubicaba fuera de Rosario y la habilitación era jurisdicción del gobierno provincial. Al mismo tiempo, se aprobó una normativa que disponía que los vecinos cercanos a los lugares elegidos para la disposición final de los residuos tenían derecho a expresarse en una audiencia pública.⁴² Este nuevo mecanismo de participación empezó a activarse y condicionó la elección del terreno y del cierre ya que, en los lugares propuestos, el resultado fue la resistencia de los vecinos.

El 9 de diciembre de 2002, el municipio solicitó una nueva prórroga para el traslado del relleno y, el día 27, presentó al juez un plan de transición que incluía una serie de medidas hasta el cierre definitivo, previsto para noviembre de 2003. Los puntos más significativos del plan fueron: 1) que a partir del 16 de enero de 2003 dejarían de entrar al Gallego 3 los residuos provenientes de grandes generadores y los residuos inertes y otros no orgánicos, que se destinarían a distintas iniciativas de recuperación, 2) que entre el 16 de enero y el 16 de noviembre, el ingreso de residuos al relleno sanitario Gallego 3 se reduciría hasta su cierre definitivo⁴³.

42 Se trata de la Ordenanza N° 7368, aprobada por el HCM el 1° de agosto de 2002. La propuesta fue presentada por las comisiones de Servicios Públicos Concedidos y Ecología y Medio Ambiente, a partir de un proyecto de concejales que trabajaron en el conflicto del barrio de Puente Gallego. Esta normativa actualizó la Ordenanza N° 5017 del 25 de octubre de 1990, que regulaba los requisitos de disposición final de residuos sólidos domiciliarios para la ciudad de Rosario por el método de relleno sanitario. La nueva normativa incorporó la institucionalización de los estudios de impacto ambiental (EIA) previos a la apertura de un nuevo relleno y, a su vez, la consulta obligada a los vecinos a través de una audiencia pública para evaluar la instalación del emprendimiento.

43 Cf. Expediente N° 2069/99, foja 523

Este pedido de prórroga generó nuevas protestas. Los vecinos organizaron nuevos cortes de ruta, que sostuvieron hasta el 31 de julio de 2003 a las 12 de la noche, momento en el que los camiones dejaron de circular.

El relleno se cerró definitivamente el 22 de agosto de 2003, días antes de las elecciones a intendente, que dieron como resultado un nuevo triunfo del socialismo en Rosario y la llegada a la intendencia del ingeniero Miguel Lifschitz. O sea que, desde la firma del primer convenio en enero de 2002, transcurrieron 19 meses hasta el cierre definitivo.

“La Municipalidad quería estirar los plazos para adelante. En la última prórroga, la de los 180 días, se referían a días hábiles; entonces fue ahí que supimos que era la batalla final y nos pusimos firmes. Quedamos un grupo muy reducido de vecinos porque era desgastante, era todas las noches, era invierno, nos caían las heladas y la llovizna [...] nos turnábamos de noche y finalmente logramos que el 31 de julio a las 12 de la noche no pasara más un camión en el barrio”, sostuvo el cura párroco del Barrio Puente Gallego en una entrevista de abril de 2005, mientras recordaba los momentos finales del conflicto, previos al cierre del relleno.

Mientras se buscaban nuevos terrenos, en el año 2003, estuvo muy presente lo que los diarios de la época titularon como *la politización del problema de la basura*.⁴⁴ Esta lectura del conflicto socioambiental por el relleno sanitario se asoció a la cercanía de las elecciones de septiembre de 2003, en las que se elegían intendente y gobernador. Para el cargo de intendente, el Partido Socialista y el Partido Justicialista tenían una disputa pareja, mientras que a nivel provincial, donde gobernaba el PJ desde el año 1983, el socialismo presentaba por

44 Cf. “La politización del problema de la basura” (Diario La Capital, Rosario, 8 de agosto de 2003). Se trata de una extensa nota de opinión de Aníbal Vásquez, Secretario de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Santa Fe.

primera vez un candidato propio, a través de una alianza electoral con el radicalismo, con Hermes Binner a la cabeza⁴⁵.

Como era la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia la que debía aprobar el estudio de impacto ambiental para la relocalización del relleno y la resolución del conflicto, los rechazos de los estudios ya avanzados y consensuados sobre los predios preseleccionados se entendieron *en clave de un juego político de la Provincia* hacia el Partido Socialista.

Durante los meses de julio y agosto del 2003, y ante las indefiniciones sobre cuál sería el nuevo predio para el relleno, los titulares de los diarios locales manifestaban la preocupación del gobierno municipal y la interna con el gobierno provincial por el destino de los residuos. Así, durante el mes de agosto, se publicaron una serie de artículos que reflejaban los fuertes cruces políticos entre las autoridades de ambas jurisdicciones. En una nota publicada el 3 de agosto, el intendente Binner ironizó con la idea de “filtrar los residuos en el propio despacho de Aníbal Vásquez”⁴⁶. La respuesta del por entonces Secretario de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia no tardó en llegar. Cinco días después, publicó una columna en la que sostenía que el municipio “abordó tardíamente el problema de la gestión de sus residuos domiciliarios” y acusó al intendente Binner junto con su Secretario de Servicios Públicos, Miguel Lifschitz de “disfrazar la situación dándole un tinte político”⁴⁷.

El problema de fondo fue que, frente al cierre inminente del Gallego impuesto por el juez, el Municipio había iniciado

45 En las elecciones, finalmente la alternativa de Binner obtuvo el 45,1% de los votos y el Partido Justicialista, el 50,1%.

46 “Solución parcial para el destino de los residuos. Rosario depositará la basura en un predio de Ricardone”, diario La Capital de Rosario, 03 de agosto de 2003.

47 “La politización del problema de la basura”, Diario La Capital de Rosario, 08 de agosto de 2003.

una carrera desesperada por encontrar terrenos disponibles. En un primer momento se buscaron terrenos dentro de Rosario. Una primera alternativa era una zona de quintas cercana al Gallino, en el sudoeste de la ciudad, sobre la avenida Del Rosario. No obstante, el HCM dictaminó que el predio debía ubicarse fuera de Rosario.

Entonces se inició la búsqueda en el área metropolitana, bajo la jurisdicción de la provincia. Un primer proyecto, que contaba con el aval del intendente de la ciudad vecina de Villa Gobernador Gálvez, finalmente fracasó porque los estudios indicaban que las napas del terreno eran demasiado altas, según argumentaron las autoridades rosarinas. Una segunda alternativa fue un predio en la comuna de Alvear, ubicada a unos 14 kilómetros al sur de Rosario.

Los roces entre el municipio y la provincia se originaron cuando la Municipalidad presentó un estudio de impacto ambiental para trasladar el relleno a Alvear y la provincia lo rechazó. Esta decisión obturó una de las salidas más viables hasta entonces del Municipio, en medio de la urgencia por encontrar un predio para la disposición final de la basura. Según las autoridades rosarinas, se trató de una jugada política, mientras que la provincia argumentó que la decisión estaba basada en “dictámenes técnico-jurídicos”.

En opinión del cura del barrio, la definición del cierre estaba inmersa en un proceso político eleccionario. Así lo expresó en una entrevista en octubre de 2004: “Si la Municipalidad no resolvía el tema del relleno se le colapsaba la ciudad porque nosotros no dejábamos pasar los camiones. Se jugaban votos y la probabilidad de perder la intendencia y que la ganara el justicialismo. Aparte, la Provincia no le avalaba Alvear, que era una de las alternativas más trabajadas para relocalizar el relleno”.

Esta lucha política entre los gobiernos provincial y municipal reveló la incidencia negativa por los *desacuerdos intra e interministeriales* en la coordinación de políticas de sosten-

tabilidad ambiental dentro de los distintos niveles o jurisdicciones de gobierno. Esta particularidad es señalada por Viola como un rasgo significativo para entender la trama en los estudios sobre política ambiental (Viola, 1999). Esta interpretación cobra validez a la luz de la lucha política partidaria, que desplazó la negociación como herramienta de consenso político.

Reflexiones sobre el cierre del relleno sanitario y su relocalización

Como resultado de la conciliación, y descartada la opción de Alvear, el nuevo relleno sanitario se radicó finalmente en la comuna de Ricardone, una localidad situada a 30km de Rosario. Para ello hubo que modificar el sistema operativo para la disposición final, según lo establecían los últimos pliegos licitatorios. Como el predio de Ricardone quedaba demasiado lejos de Rosario, se adoptó un sistema de transferencia que ya se había instrumentado en el ámbito de CEAMSE (Gran Buenos Aires)⁴⁸, aunque a una menor escala y adaptado a la realidad de la concentración poblacional y de residuos del Gran Rosario. Con este nuevo sistema se buscaba concentrar la mayor cantidad de residuos en un punto intermedio y reducir la cantidad de viajes en camiones de mayor capacidad.

Esta decisión obligó al municipio a reactivar el antiguo predio de *relleno sanitario* llamado *Gallino*, que como dijimos, había sido clausurado en la primera mitad de los 90. Ese antiguo predio fue acondicionado y se convirtió en el eslabón intermedio de la cadena del nuevo sistema de disposición, en-

48 La Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) es la empresa pública encargada de la gestión de los residuos sólidos urbanos de la ciudad de Buenos Aires y de 34 partidos del Gran Buenos Aires.

tre Rosario y Ricardone. En el Gallino, el municipio comenzó a depositar los residuos *domiciliarios* de forma *transitoria* y los residuos *inertes*⁴⁹, de manera definitiva.

A partir de este *sistema de transferencia*, los residuos domiciliarios que salían desde Rosario se descargaban dos veces: primero en el *Gallino* y, desde allí hasta Ricardone, en camiones del tipo semirremolque, con capacidad superior a los recolectores. La capacidad máxima de un camión semirremolque es de 30 toneladas y la de los camiones de recolección oscila entre las 6 y las 10. Este sistema permitía concentrar los residuos en el Gallino y, desde allí, realizar menos viajes hacia el destino final, aunque algunos recolectores llevaban los residuos directamente a Ricardone sin pasar por el Gallino. Este último era el caso de los camiones que recolectaban en rutas desde las que les resultaba más cerca dirigirse directamente a Ricardone.

Este nuevo sistema de relocalización, traslado y disposición de los residuos significó una pérdida económica enorme para el municipio, ya que se debía pagar a Milicic, la empresa concesionaria del *Gallino* por una doble operatoria. Por un lado, por el *sistema de transferencia* (es decir, el traslado de los residuos hasta el Gallino primero y después hacia Ricardone), más *un canon anual* por la disposición de los inertes. A su vez, debía sumarse un canon mensual a la comuna de Ricardone de 1000 pesos diarios por el uso del predio y, por último, otro monto a la empresa a cargo del tratamiento de los residuos en el relleno de Ricardone, de \$22 por tonelada de residuos.

En comparación con la situación anterior, en la que todos los residuos se concentraban en Puente Gallego, la opinión generalizada fue que se retrocedió en materia de disposición

49 Estos residuos se transportaban en volquetes de las empresas concesionarias (LIME-IMPESA, para la zona Sur, y ORMAS-Benito Roggio en la Norte.

final, no sólo por los costos económicos sino por los costos ambientales. En cuanto a este aspecto, ex funcionarios de la DGPA opinaron que las condiciones del relleno de Ricardone eran insatisfactorias y que *ahora se contaminaba, pero en otro territorio fuera de Rosario, donde el municipio no está obligado a controlar*.

Un técnico especialista en rellenos sanitarios y docente de la universidad pública evaluó, en febrero de 2005, que “la solución se complicaba más” y era “más costosa”. “Hace 20 años que se discute lo mismo, y cada vez estamos peor, vamos para atrás. Tiene que haber reglas claras para discutir”, dijo.

El propio Miguel Lifschitz, ex Secretario de Servicios Públicos durante la última fase del conflicto, reconoció que con el nuevo sistema “los gastos se triplicaron”, aunque buscó minimizar este dato al sostener que “comparado con Buenos Aires, gastamos menos que la CEAMSE”.

La lectura de los diferentes actores sobre la dimensión del conflicto y el cierre del relleno sanitario de Puente Gallego son diversas. Dentro del abanico de opiniones, algunos afirmaron que el predio se cerró a causa de la judicialización, mientras que otros señalaron que fue la consecuencia de un tratamiento mediático de la problemática. También hubo quienes admitieron que tuvo que ver con la compra de los terrenos y del negocio de los camiones y la basura, e incluso hubo quienes arriesgaron a decir que al relleno de Puente Gallego “lo dejaron caer” pese a que tenía tres años más de vida útil.

Gran parte del equipo técnico del municipio reconoció que el conflicto debió ser manejado de otra manera, y que se lo minimizó sin evaluar la fuerza y la presión que ejercieron los diferentes actores sociales. También hubo quienes expresaron que los funcionarios no supieron escuchar ni tener en cuenta las instancias de planificación y participación.

En tanto, funcionarios provinciales advirtieron que el conflicto se habría controlado si los decisores hubieran sido ne-

gociadores y cooperantes. Así se habría evitado, según opinaron, que se agudizara un conflicto que por su dimensión y complejidad impedía volver atrás. “Creo que todos hemos aprendido que hay que intervenir y que a la gente hay que escucharla, a su medida y dentro de sus posibilidades”, afirmó una funcionaria de la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia en marzo de 2005.

Desde la óptica de los vecinos de Puente Gallego, se trató de una experiencia traumática y desgastante, a pesar de que el grupo se mantuvo unido y resistió ante las deserciones internas y los juegos del poder político. Visto en perspectiva, fue un enfrentamiento en el que el lenguaje jurídico fue desplazado por un acuerdo de conciliación coyuntural, producto de marchas y contramarchas.

Los actores políticos comprometidos, funcionarios de primer rango del gobierno que al momento de las entrevistas estaban en ejercicio de sus cargos a nivel local, admitieron que habían minimizado la situación y pensaron que los vecinos eran *un grupo de cinco locos que no representaban a nadie*. En una entrevista en 2005, el Secretario de Servicios Públicos durante la gestión de Binner destacó que “si bien nos equivocamos o tuvimos un déficit con ese tema, el socialismo siguió ganando, los votos se juntan, los votos alcanzan, nos siguen votando.” Sostuvo, además, que el cierre respondió estrictamente a una decisión política, independientemente del curso de la causa judicial. “Con lo judicial hubiéramos podido estar diez años más dando vueltas, no nos iba mal, pero si seguíamos así, no hubiésemos podido resolver el problema real con los vecinos”, agregó.

Las decisiones de los funcionarios, fundadas en una visión técnica inamovible y hermética, posicionaron al municipio en lo que la historiadora Bárbara Tuchman (1985) definió como “*the march of folly*”. Según la autora, la *marcha de la locura* comienza en la historia cuando los tomadores de decisiones de un gobierno actúan contrariamente a las formas razona-

bles y a los propios intereses colectivos de sus electores. Ciertamente no se trata de cualquier política, ya que en los casos que analiza, advierte la presencia de determinadas condiciones que le permiten afirmar que *esa* política pueda ser calificada como *locura*⁵⁰.

La forma de identificar esta *marcha* tiene que ver con tres atributos. En primer lugar, la política debe haber sido percibida como contraproducente en su propio momento, y, para evitar juzgar con criterios o valores del presente, debe considerarse la opinión de los actores de aquel momento. En segundo lugar, debe haber estado disponible un curso de acción alternativo al definido por el gobierno. Por último, la política en cuestión debe ser de un grupo, no de un decisor o gobernante individual y, además, debe persistir más allá de cualquier tiempo de vida política.

Estos tres requisitos constituyen la base de un tipo de desgobierno (*misgovernment*) que se genera independientemente del tiempo y del lugar y que, según la historiadora, puede ser producto de una nación o de una clase, aunque las costumbres y creencias de cada tiempo y lugar determinan la forma que adquiere⁵¹.

50 En el libro *The march of folly. From Troy to Vietnam* (“La marcha de la locura. De Troya a Vietnam”), los casos son diversos y con implicancias ideológicas, políticas, religiosas, sociales y económicas. No obstante, en todos los casos el foco está puesto en el análisis de los resultados catastróficos que podrían haberse evitado de la historia universal, como resultado de decisiones políticas generadas en el marco de un exceso de poder.

51 La locura, como hija del poder, no tiene relación directa con el tipo de régimen, ya que puede ser producto tanto de gobiernos monárquicos como oligárquicos o democráticos. Observa también la autora que pareciera ser que es en el gobierno, más que en cualquier otra actividad humana, donde los hombres realizan su peor *performance*. En esta esfera, la sabiduría, que debe ser definida como el ejercicio del criterio, del juicio y la opinión

En esta *marcha de la locura por el relleno sanitario*, tanto los funcionarios como los concejales del Ejecutivo entrevistados admitieron haber trabajado unidos en pro de la misma dirección: **no ceder ante las demandas de los vecinos ni ante las propuestas alternativas de otros actores informados e involucrados en la problemática**. Del análisis de los relatos de los actores gubernamentales surge que se trató de una decisión política colectiva aceptada por quienes se consideraban representantes del gobierno local. La decisión política de *no ceder* indujo a los vecinos a la judicialización del conflicto.

Así lo expresó una concejala socialista entrevistada en el año 2005, con activa participación en el sostenimiento de la posición oficialista en relación con el reclamo de los vecinos: “Por supuesto que merece una autocrítica si un conflicto no tiene solución, pero en su momento lo que prevalecía en el diálogo entre los socialistas era mantener la idea de no hacer una inversión económica. Esa era la decisión, independientemente de que los vecinos siguieran reclamando. Aunque no me guste fue así, [...] la negativa de la inversión [...] y por eso el conflicto llegó hasta donde llegó.”

actuando con la experiencia, el sentido común y la información disponible, es menos operativa y más frustrante de lo que debería ser, o sea se potencia para mal, se transforma.

CONCLUSIONES

El año 2003, que es en el que se detiene esta investigación, marcó a su vez un período de quiebre en la gestión de los residuos urbanos en Rosario. Desde entonces, tras el cierre del relleno de Puente Gallego, el Municipio envía casi la totalidad de los residuos que produce a otro predio, como hemos dicho, ubicado en Ricardone, a unos 30 kilómetros de Rosario.

Esta decisión, lejos de dar un cierre definitivo a la problemática de la basura, impulsó un nuevo conflicto ambiental, ya que en realidad se trasladó el problema de la contaminación y de la salud a otra población. Al momento del traslado, un grupo de vecinos de la comuna de Ricardone amenazó con no dejar entrar los residuos al nuevo predio, mientras que sus pares de localidades vecinas como Alvear, Pérez y Soldini organizaron varias movilizaciones para evitar que la basura generada en Rosario encontrara el destino final en sus localidades.

De esta manera, el debate por el destino final sigue en pie, y por lo tanto, también el problema estructural que había sido el motor para pensar un modelo de gestión integral de los residuos sólidos urbanos (GIRSU).

A pesar de que los gobiernos consideran que el destino final de los residuos debe efectuarse a través de rellenos sanitarios, está comprobado que afectan la salud de las personas, contaminan el aire, el agua y el suelo y desperdician recursos¹.

A su vez, la problemática de la disposición final abrió el debate acerca del origen de los residuos y motivó la inquietud de generar políticas alternativas de reducción, separación y reciclado. La ciudad de Rosario dispone actualmente en Ri-

1 Diversos estudios ilustran esta afirmación, como el de Greenpeace (2004), GAIA (2007), Metz, Davidson Bosch, Dave y Meyer (2007), Samaniego (2009).

cardone unas 850 toneladas de residuos por día, pese a que el municipio estima que cerca del 70% podría reciclarse². Al mismo tiempo, si bien no existen datos oficiales, es sabido que los recuperadores informales, a través de su actividad, permiten el reciclaje de un 10-15% de los residuos generados. En Rosario, la Municipalidad registró unos 1500 carros, y se calcula que en total operan unos 2000 cartoneros.

La disposición final y las metas de Basura Cero

Para reducir la cantidad de residuos que se entierran en el relleno sanitario de Ricardone, el HCM aprobó, en 2008, la ordenanza 8335 de “Basura Cero”. Esta normativa fue pensada, según sus fundamentos, para “dar respuesta a la necesidad de generar un sistema de gestión [...] que promueva la minimización, la recuperación y el reciclado”, “en concordancia con las tendencias internacionales de gestión de los residuos”.

En el artículo 3º, la ordenanza establece un cronograma de reducción progresiva de la cantidad de residuos que se depositan en el relleno, tomando como base el total de lo dispuesto en 2006. Así, para 2010 prevé una reducción del 15%; de un 25% para el 2012, y de un 50% para 2017. Para 2020, prohíbe la disposición final en rellenos sanitarios “de materiales tanto reciclables como aprovechables, incluyendo los residuos orgánicos”.

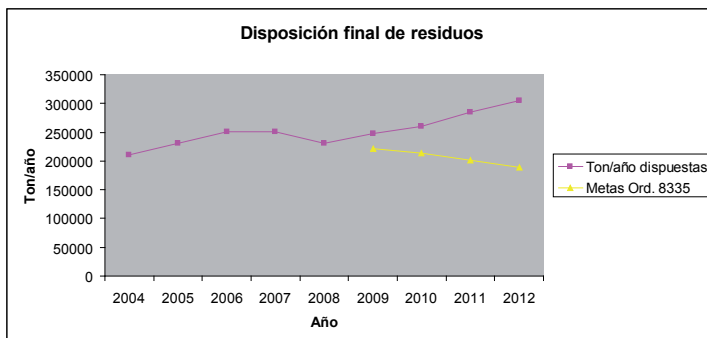
No obstante, según un informe del Taller Ecologista, los esfuerzos del Municipio distan de alcanzar las metas fijadas

2 En la ciudad de Rosario, los residuos sólidos urbanos presentan la siguiente composición en peso: 44% son residuos orgánicos, 12% papel/cartón, 13% plásticos, 4% vidrios, 2% metales, 25% otros materiales. “Residuos Sólidos Urbanos. Caracterización, separación y concientización”, Municipalidad de Rosario (2005).

por la ordenanza de Basura Cero³. Para 2010, la cantidad de residuos depositados en Ricardone se debería haber reducido un 15% respecto del valor registrado en 2006. Sin embargo, el estudio mencionado informa que en 2006 se dispusieron en el relleno sanitario 247.722 toneladas, y que en 2010 esta cantidad ascendió a 260.132 toneladas. Es decir que, en vez de disminuir, aumentó un 5%.

En los años siguientes, esta tendencia se reafirmó, y la brecha entre las metas fijadas por la ordenanza de Basura Cero y la cantidad de residuos depositados en Ricardone se hizo cada vez más amplia. Así, mientras que para 2012 se estableció una reducción del 25% (de 247.722 a 185.792 toneladas), la cantidad de residuos que finalmente se dispusieron en el relleno superaron las 300.000 toneladas. Este gráfico ilustra el fenómeno.

Cuadro 4. Brecha entre las metas de la Ordenanza de Basura Cero y la cantidad de residuos depositada en Ricardone



(Fuente: Taller Ecologista).

3 Se trata de un documento del Taller Ecologista presentado el 28 de febrero de 2014, en ocasión de la segunda charla debate de la organización, disponible en internet en:
 < <http://tallerecologista.org.ar/sitio/noticias-sec.php?sec=442>>

Además de las metas de reducción, la ordenanza de Basura Cero preveía desarrollar acciones de educación y difusión, fomentar estrategias que minimicen la generación de residuos o que faciliten su reutilización y reciclado, la recolección diferenciada de orgánicos y secos, la creación de un registro de generadores especiales y de centros de transferencia. Además, prohibía la incineración de los residuos domiciliarios y compatibles y disponía la promoción de la compra de productos reciclados o reusados.

Para fomentar la separación de residuos en origen, el Municipio lanzó en 2004 el programa SEPARE (Separar Para Reciclar). Este proyecto tuvo antecedentes que se remontan a 1994⁴. Si bien existen pocos datos oficiales sobre este programa, la información disponible sugiere su escasa incidencia en la recuperación de residuos. En general, las distintas estrategias que se llevaron a cabo para promover la separación en origen se caracterizaron por ser intermitentes, discontinuas y escasamente reglamentadas.

En el contexto de la crisis económica de 2001, los conflictos por la disposición final entre 2001 y 2003 y los cambios en los servicios de higiene urbana debidos al ingreso de nuevas concesionarias, el Programa SEPARE comenzó a implementarse a través de una modalidad de recolección de puerta a puerta en varios barrios de la ciudad que no tenían cobertura del sistema de contenedores. Este sistema, que se implementó en las zonas Norte y Sur de la ciudad, consiste en que un camión pase una vez por semana para recolectar los resi-

4 Para registrar estas experiencias que precedieron al SEPARE, el Municipio firmó convenios de pasantías con la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario con el fin de llevar a cabo un relevamiento en los barrios donde se realizaban experiencias de separación de residuos, pero finalmente no se publicaron los informes, a pesar del compromiso en divulgarlos.

duos reciclables que acopian los vecinos. Según cifras oficiales, entre 2008 y 2013 la cifra de materiales recuperados con esta modalidad osciló, con leves aumentos anuales, en torno a las 2,5 toneladas por día.

Desde fines de 2005 hasta el 2009 se agregó una nueva forma de separación de los residuos reciclables en dos barrios de la ciudad: por doble contenedor en la vía pública. Deficientes estrategias de comunicación llevaron al fracaso de este sistema, por lo que el Ejecutivo comenzó a desarrollar nuevas modalidades, basadas en el concepto de áreas de aportación⁵. Así fue como a partir del 2009 se instalaron los centros de recepción, que eran contenedores para materiales reciclables colocados en diferentes instituciones, y a fines de 2010, las denominadas “islas de separación”, dos contenedores de metal para materiales reciclables colocados en la calle, junto al contenedor común.

Según cifras oficiales, en agosto de 2011, más de 300 instituciones funcionaban como Centros de Recepción. En 2013, esa cifra se incrementó a más de 400, y casi el 50% son escuelas, mientras que el resto se reparte entre empresas (10%), dependencias municipales (10%) y otras instituciones como clubes, facultades, empresas, entre otras.

A pesar de estos esfuerzos, la cantidad de materiales recuperados se mantuvo siempre baja, alrededor de las 4 toneladas día; es decir, apenas el 0,5% de lo que se envía a disposición final. Esta cantidad diaria de materiales recuperados proviene, de acuerdo a las cifras oficiales de 2012, de los Centros de Recepción (unas 37 toneladas por mes); del sistema de Puerta a Puerta (71 toneladas mensuales) y de las “islas de separación” (24 toneladas mensuales).

5 Este concepto se refiere a sitios a los que los ciudadanos voluntariamente llevan los materiales reciclables que separan, con un radio de acción de entre 100 y 400 metros.

Además de estas acciones, la Municipalidad implementó un sistema de recepción de residuos informáticos, a partir del cual recuperó 429 aparatos en 2011, 3013 en 2012 y 4159 en 2013. Llevó adelante acciones de educación y concientización ambiental a través de talleres y charlas sobre separación en origen en los barrios, escuelas y dependencias públicas. Las cifras oficiales estiman que estos programas alcanzaron, en 2013, a un público de 400.000 destinatarios.

De acuerdo al mencionado informe del Taller Ecologista, no obstante, “en Rosario la gestión de los residuos no se ha modificado sustancialmente ni se dio lugar a una discusión profunda de las lógicas de manejo de residuos [...] El mensaje es: “si querés separar, llevá las cosas a los contenedores”, pero no se lo incentiva, y no está acompañado de información de los lugares donde se van a tratar los residuos que se separan, cómo se van a tratar, ni sobre cuál es el beneficio. Entonces, no se aprovecha esta situación general de mayor preocupación e inquietud por la problemática ambiental”.

Plantas de separación y compostaje

Entre otras medidas tendientes a cumplir con la Ordenanza de Basura Cero, la Municipalidad de Rosario impulsó iniciativas complementarias de la separación en origen: la instalación de plantas de separación y de una planta de compostaje. A pesar de sus aspectos novedosos, no dejan de ser alternativas incipientes y acotadas en vistas a sus resultados.

Las plantas de separación en realidad son emprendimientos familiares o que adoptan la forma organizativa de cooperativas, que no emplean a más de 5 o 6 personas cuyos ingresos raramente superan los 2000 pesos mensuales. En Rosario hay tres de estas plantas.

Una está ubicada en el Pasaje Ancón al 2800 (Bv. Avellaneda al 2800), en la zona Oeste, recibe el apoyo de la ONG

“GOA” (Grupo Obispo Angelelli) y opera desde 2008; otra funciona en Alem al 3900, en la zona Sur, y la tercera, manejada por la cooperativa “Luchadores Primero de Mayo”, está ubicada en Cabal y Olivé, en el barrio de Empalme Graneros, y funciona desde 2011.

El circuito es el siguiente: a las plantas llegan los residuos reciclables (cartones, papel, metal, plásticos) que los vecinos de Rosario llevan a los diferentes centros de recepción, islas de separación o a través del sistema puerta a puerta. Una vez que los reciben, los separan –y en algunos casos, los compactan y enfardan– para vendérselos a las empresas que reutilizan esos materiales. En general trabajan en un galpón cedido o alquilado por la Municipalidad, con maquinaria otorgada por el gobierno local o, en su mayoría, obtenida gracias al financiamiento obtenido a través del Progetto Sud, un proyecto de cooperación internacional que promueve emprendimientos productivos⁶.

Sin embargo, de diferentes informes provistos por el Taller Ecologista en los que se detalla la realidad cotidiana de estos establecimientos se desprende que las condiciones de trabajo aún distan de ser óptimas y que no existe un conteo del material que se recupera, entre otras limitaciones. En la planta de la zona Oeste, un emprendimiento familiar que emplea entre 3 o 4 personas, los trabajadores operan en un galpón cedido por un privado, aunque ellos cubren los gastos de luz y de la electricidad que consumen una enfardadora y una compactadora. Venden el material a una empresa que cubre los costos de flete y con la que establecieron contacto por su cuenta, sin gestiones de la Municipalidad. Hace un tiempo recibían los materiales de las islas de recepción, aunque después comenzaron a recibir materiales de los Centros de Recepción y del

6 En este proyecto intervienen, además de los beneficiarios, la fundación de un sindicato italiano y el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC), que es quien gestiona los fondos.

sistema Puerta a Puerta, de mejor calidad, ya que en los envíos anteriores los reciclables llegaban mezclados con gran cantidad de basura común. Hoy estiman que la tasa de rechazo de materiales es de un veinte por ciento.

En la planta de Alem al 3900, los 5 trabajadores seleccionan principalmente cartón y otros materiales provenientes de los centros de recepción, el sistema puerta a puerta y de grandes generadores. Reciben de 2 a 3 camiones por día, y llevan a cabo la separación en un galpón privado que alquila la Municipalidad, para después vendérselo a compradores con los que establecieron contacto gracias a la mediación y gestión del gobierno local, lo que les permitió obtener mejores precios de venta. Al igual que “GOA”, los trabajadores sostienen que dejaron de recibir los materiales de las islas de separación por decisión propia desde principios del año pasado, en parte debido a que la cantidad de material superaba su capacidad de procesamiento, pero también por la mala calidad de los residuos –argumentan que el 50% tenía que ser descartado, sobre todo porque traían muchos escombros y orgánicos en descomposición. Poseen una enfardadora con la que compactan únicamente cartón, y recibieron una balanza electrónica a través de la Subsecretaría de Medio Ambiente, aunque no llevan el registro de la cantidad de material que recuperan.

Actualmente separan los residuos en el piso y los colocan en una cinta que suele trabarse, lo que puede llevarle hasta un día de trabajo en recomponer, y el predio cuenta con sanitarios, agua corriente, un calefactor y un área de descanso, gestionados por Economía Solidaria de la Municipalidad de Rosario. A futuro esperan poder reacondicionar el lugar y poder trabajar de manera más segura y organizada.

El tercer y último predio, ubicado en Cabal y Olivé, en el barrio de Empalme Graneros, es el que presenta las condiciones de trabajo menos favorables. Reciben materiales de los centros de recepción, aunque a falta de un galpón o predio cerrado, los separan en forma completamente manual y a

cielo abierto, frente a las veredas de sus casas. Las personas que allí trabajan, miembros de la cooperativa “Luchadores de Mayo”, denuncian que las condiciones de trabajo son críticas, dada la falta de elementos básicos de seguridad como barbijo o guantes para protegerse, y la falta de un techo donde guarecerse en los días de lluvia o temperaturas extremas. En cuanto a la maquinaria, sólo tienen una enfardadora adquirida gracias a fondos aportados por Progetto Sud, aunque no pueden utilizarla por problemas con la conexión eléctrica y por la falta de un espacio adecuado. Todo lo que separan se lo venden a intermediarios que luego lo comercializan a las empresas de reciclado.

En cuanto a la planta de compostaje para separación de residuos orgánicos de la Municipalidad, fue proyectada en 2007 y se puso en marcha gracias a un préstamo de unos 12 millones de pesos del Banco Mundial, gestionado ante la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Comenzó a funcionar el año pasado, con el objetivo de separar residuos de origen domiciliario que llegan mezclados, para recuperar los reciclables y procesar los orgánicos y generar compost. Está ubicada en la zona Oeste de la ciudad, próxima al terreno que funcionó como relleno sanitario durante los años noventa en Rosario, denominado “Gallino”, y que actualmente es relleno para inertes y centro de transferencia de los residuos hacia Ricardone. Según el proyecto, la planta tiene una capacidad de procesamiento máxima de 200 toneladas diarias, lo que equivale, según cálculos oficiales, al 25% del total de los residuos domiciliarios que se generan en Rosario. A pesar de estas proyecciones, su puesta en marcha es todavía muy reciente y los resultados distan de alcanzar las metas sugeridas.

La licitación de los pliegos de higiene urbana y el proceso de contenerización

En febrero de 2001 entró en vigencia el contrato de concesión de los servicios de Higiene Urbana y Gestión de Residuos con las empresas Cliba y Lime⁷. Este contrato trajo aparejada la progresiva colocación de contenedores plásticos como modalidad de disposición inicial en las zonas de la ciudad con mayor densidad poblacional, básicamente la zona céntrica. La medida implicó una mejora de la higiene urbana a partir de la concentración de los residuos en un recipiente. Para 2005 había en las calles más de 3000 contenedores, lo que implicaba una cobertura del 27% de la población (Seghezzeo, 2005).

Para comienzos de 2008 debería haber entrado en vigencia una nueva concesión. Sin embargo, para esa fecha recién se presentó un nuevo pliego y se realizó una Audiencia Pública que contó con una amplia participación de la ciudadanía. Se escucharon casi 50 exposiciones referidas a temas como la proliferación de microbasurales y los problemas de salud que acarrearán, la falta de cumplimiento de los pliegos de la licitación en vigencia, las falencias del sistema de contenerización y la necesidad de campañas efectivas de información y educación con respecto a los programas de separación en origen.

En ese mismo año, finalmente se aprobó el pliego aunque con algunas modificaciones y se lanzó el proceso licitatorio⁸. Tras vencer por segunda vez el plazo para la presentación de ofertas, en junio de 2009 se declaró desierta la licitación. El gobierno fundamentó esta situación en base a dos argumentos: las dificultades de financiamiento en el marco de la crisis internacional y las altas tasas de interés, y el aumento de los

7 “Rosario, una mirada diferente”, Capítulo “Infraestructura”. Oscar Martínez / Fundación Centro, 2009. <URL: www.oscararielmartinez.com.ar/agregados/docs/5898217884a12afeddc52.pdf>

8 <URL: www.rosarionoticias.info/index.php?noti=12246>

costos debido al cambio en el encuadramiento gremial de los trabajadores del servicio de recolección y barrido.

Al declararse desierto el llamado a licitación para la recolección de residuos y demás servicios, el Municipio creó un nuevo organismo público, el “Servicio Urbano de Mantenimiento Ambiental de Rosario” (SUMAR), un ente autárquico que quedó a cargo de la recolección de residuos en la zona céntrica. A partir de 2009 se consolidó el modelo de contene-rización en la ciudad, con la colocación progresiva de contenedores de mayor capacidad.

Durante 2010 tuvo lugar la discusión de un nuevo pliego de Higiene Urbana y Gestión de Residuos que, a diferencia del discutido en 2008, no jerarquizaba la separación en origen, y por lo tanto no contemplaba el espíritu de la Ordenanza de Basura Cero. Las organizaciones ambientalistas presentaron una mirada crítica del pliego que fue transmitida al ejecutivo y a los concejales. Si bien fueron incluidas algunas de sus propuestas, el pliego finalmente se aprobó sin modificaciones estructurales.

En diciembre de 2010, a tres semanas de vencer el contrato por la disposición final en Ricardone, el Ejecutivo envió al Concejo un proyecto para lo autorice a celebrar un nuevo contrato con la misma empresa que ya venía operando el relleno sanitario. Varias OSC y concejales cuestionaron esta forma de proceder debido al casi nulo margen de discusión que permitía y realizaron propuestas⁹. Sin embargo, el proyecto fue aprobado una semana después de su presentación. Este nuevo contrato puede ser asimilado a las tradicionales *prórrogas*, ya que reincidía en el tipo de accionar que se venía llevando a cabo ante este tipo de situaciones. La *prórroga*, como instrumento político, paraliza la posibilidad de dar lugar al debate y perpetúa la lógica decisionista que caracterizó al Ejecutivo.

9 <URL: www.rosario3.com/ultimo/noticias.aspx?idNot=82959>

En la actualidad, la ciudad se dividió en 3 zonas para los servicios de recolección y limpieza de los espacios públicos. En la Zona Norte, el servicio quedó a cargo de la Unidad Transitoria de Empresas (UTE) LimpAR; en la Zona Sur, la empresa LIME (Industrias Metalúrgicas Pescarmona S.A. e Impsa) y en la Zona Centro, como ya se mencionó, el ente autárquico SUMAR¹⁰.

Las OSC frente al modelo imperante de gestión de residuos. Hacia la búsqueda de un modelo alternativo.

Durante la nueva etapa que se abrió en 2003, la oferta participativa a la sociedad civil rosarina en temas ambientales se mantuvo vigente, aunque con algunos cambios. Si bien la mayoría de los actores que procuraron influir en la toma de decisiones ya venían siendo protagonistas desde el inicio de nuestro estudio, en este nuevo período existieron diferencias, sobre todo en relación al tipo de vínculo que se estableció entre los actores de la sociedad civil y el Gobierno Municipal.

En primer lugar, y a nivel del Ejecutivo Municipal, en 2003 se creó la Subsecretaría de Medio Ambiente. De la mano del inicio de la nueva gestión socialista, liderada por el intendente Miguel Lifschitz, el área adquirió un rango de mayor relevancia, y pasó de ser una Dirección General a una Subsecretaría.

En cuanto a los *actores colectivos aglomerados*, el Consejo Ambiental Rosario dejó de funcionar en 2002, mientras que el Consejo Asesor de la Comisión de Ecología continuó operando, así como la Comisión de Ecología. Hacia 2010 se formó la Comisión de Seguimiento de la ordenanza Basura Cero (CSBC), según lo establecía el artículo N° 35 de la Ordenan-

10 Su radio de acción incluye, además, la costanera central, un conjunto de complejos habitacionales y FONAVIS, así como avenidas, accesos y calles principales.

za de Basura Cero. Fue creada por el Ejecutivo y está integrada por OSC, ciudadanos y funcionarios de la Subsecretaría de Medio Ambiente, para monitorear las acciones asumidas como compromiso.

En la sociedad civil pueden identificarse dos tipos de actores:

1. Las OSC ambientalistas. Dentro de este grupo, tuvieron una mayor participación el Taller Ecologista, la Asociación Civil La Comuna y el Grupo Ecologista Génesis¹¹.
2. Actores territoriales. En este período, tuvieron una importante participación los vecinos afectados por la instalación de los rellenos sanitarios de las localidades de Ricardone y de Pérez, quienes, junto con vecinos de otras localidades, conformaron una coalición llamada **Vecinos Autoconvocados por el NO a la Basura de Rosario**.

En esta etapa se destacó el accionar de las organizaciones ambientalistas y de los vecinos de esta coalición, ya que pretendieron visibilizar públicamente el problema y captar la atención del gobierno, de los funcionarios y de la ciudadanía en general. Buscaron activar los mecanismos de control del poder político para que se implementaran otras alternativas de manejo de los residuos. Este tipo de acciones se enmarcaron en el concepto de *accountability social*, entendido como un “un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así

11 A su vez, la Asociación Amigos del Parque Urquiza, el Taller de Comunicación Ambiental, el Grupo de voluntarios de Greenpeace, los Scouts de Argentina y Foro Ambiental Ciudadano ingresaron al espacio público en carácter de OSC, interesándose y participando activamente en la problemática de los residuos a partir de los años 2009 y 2010.

como también de acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tuvo por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control.” (Smulovitz y Peruzzotti, 2002:32)

Las organizaciones ecologistas advertían, desde hacía tiempo, que la gestión en materia de residuos que se venía llevando a cabo sólo abordaba el problema desde la perspectiva de la higiene urbana (materializado a través de la colocación de contenedores) y el de la correcta disposición final de los residuos, dilatando el problema de la reducción como política de mediano plazo.

Ante este diagnóstico, varias OSC impulsaron la adopción de un plan para disminuir gradualmente la basura enviada a rellenos sanitarios¹². Para ello iniciaron acciones junto con los **Vecinos Autoconvocados por el NO a la Basura de Rosario** y presentaron en junio de 2005 en conferencia de prensa, el “Plan Basura Cero para Rosario”.

En marzo de 2007 ingresó en el Concejo Municipal, por iniciativa del concejal Carlos Comi del bloque ARI, el proyecto de la ordenanza. A fines del mismo año se inició el diálogo entre funcionarios, concejales e integrantes del Taller Ecologista con el objetivo de hacer aportes al proyecto original. Finalmente, y como se dijo más arriba, el 13 noviembre del 2008 el Concejo Municipal de Rosario aprobó por unanimidad la ordenanza N° 8335, basada en el concepto internacional de “Basura Cero”.

A partir de 2009, se destacó una política activa de la Municipalidad para resaltar su compromiso con la limpieza de la ciudad y voluntad política de acompañar las propuestas de las OSC en materia de un modelo alternativo, a partir de las instalación de nuevas modalidades de separación de residuos que se orientarían al cumplimiento de la Ordenanza Basura Cero (OBC).

12 <URL: www.basuracero.org>.

Sin embargo, según la evaluación de las organizaciones, estas iniciativas no lograron modificar los ejes centrales del modelo de gestión imperante. A partir de la puesta en funcionamiento de la Comisión de Seguimiento se fueron presentando distintas propuestas con el objetivo de avanzar en el cumplimiento de las metas acordadas, pero, en general, estas no fueron plasmadas en políticas públicas concretas¹³. El accionar de las OSC no se limitó a la participación en los espacios institucionalizados habilitados por el ejecutivo, sino que también realizaron protestas y campañas, con el objetivo de lograr una mayor incidencia. En distintas instancias como seminarios, talleres y protestas, los grupos activistas realizaron fuertes críticas al escaso avance del cumplimiento de la ordenanza.

¿Continuación del modelo decisionista o indicios de cambio?

Si bien en los últimos años el municipio de Rosario logró avances notables en áreas como salud y cultura, en materia de política ambiental, y particularmente en la política pública de los residuos sólidos urbanos se evidenció un desempeño diferente y retardatario. Este resultado se dio a pesar de que el Ejecutivo contó con recursos extraordinarios y novedosos en materia de capacitación técnica y de financiación para proyectos afines, a la par que interactuó con una sociedad civil activa e interesada por debatir estos temas en el espacio público. Estas condiciones adquieren mayor alcance si tenemos en

13 En este sentido, una de los reclamos de las organizaciones que forman parte de la Comisión de Seguimiento al Municipio es que se cumpla con la exigencia de presentar los informes anuales al HCM. El último informe disponible es de 2011, a pesar de que la Ordenanza de Basura Cero obliga al ejecutivo municipal a presentarlo todos los años.

cuenta que se trató de un gobierno que mantuvo el mismo color político durante dos décadas.

Cabe entonces preguntarse: ¿cuáles fueron los motivos que dificultaron la implementación de un modelo orientado hacia una gestión ambientalmente sustentable en materia de residuos sólidos urbanos?

La respuesta a esta pregunta se puede encontrar a partir del análisis de dos variables: el tipo de relación que primó entre los actores de la sociedad civil con el gobierno municipal y el modelo de gestión que privilegió el municipio con respecto a esta problemática.

En relación al primer punto, en la etapa posterior a 2003 se presentaron las mismas dificultades que en el período previo para que las propuestas realizadas por la sociedad civil se plasmaran en políticas concretas. Si bien por un lado se impulsó la creación de mecanismos institucionalizados de participación para el tratamiento de las problemáticas ambientales, en la práctica, la planificación estuvo condicionada por el tipo de decisiones políticas que el ejecutivo municipal estuvo dispuesto a consensuar.

Como hemos visto, esto se reflejó en el grado de incidencia que alcanzaron en ambas etapas los espacios institucionalizados de participación. En líneas generales, estos organismos presentaron, en los términos de North (1998), altos *costos de transacción*, ya que se advirtió una diferencia significativa entre los acuerdos pre-pactados y los finalmente cumplidos al interior de aquellas instituciones. Si bien estos mecanismos permitieron que diversos actores de la sociedad civil ejercieran influencia en el diseño y elaboración de las políticas, sus propuestas difícilmente fueron consideradas¹⁴.

14 La diferencia entre incidencia e influencia radica fundamentalmente en que la primera puede ser “medible”, en relación a qué cuestiones de las planteadas y argumentadas por las organizaciones son tomadas en cuenta por los decisores políticos, in-

A modo de ilustración, se puede mencionar no sólo el modo en que se llevó a cabo la instalación del relleno sanitario en Puente Gallego, sino también el caso de las distintas prórrogas en la concesión de los servicios que tuvieron lugar después de 2003. Estas prórrogas cancelaron la posibilidad de discutir y proponer alternativas y dieron cuenta, una vez más, del tipo *estilo decisionista* imperante que caracterizó al ejecutivo.

Este desfasaje sentó precedentes en lo que se manifestó como una conducta repetida por parte de la gestión, que se caracterizó por crear el escenario de la participación, materializarla a través de la convocatoria a actores de la sociedad civil, concretar los espacios de debate y utilizar estas prácticas para legitimarse, pero sin permitir que los resultados de estas deliberaciones modificaran aspectos estructurales de las líneas de acción que previamente se habían definido a nivel partidario.

En lo que refiere a la sociedad civil, en ambas etapas se caracterizaron por contar con importantes asociaciones ligadas a la temática ambiental. Además, las principales organizaciones sostuvieron su participación a lo largo del tiempo, tanto antes como después de 2003. Esto posibilitó que, tras el traslado del relleno a Ricardone, se encontraran más consolidadas debido a su larga trayectoria y experiencia en el tema. Este fortalecimiento les permitió desarrollar un abanico mucho más amplio de métodos y estrategias de influencia: participación en audiencias públicas, realización de actos de protesta y de campañas de concientización para movilizar la

corporándolo en parte, o en un todo, dentro de una determinada política pública. La influencia radica más bien en concitar o llamar la atención sobre determinados temas, pero, más allá de que se los pueda considerar, dichos llamados de atención no necesariamente son tenidos en consideración a la hora de formular políticas públicas.

opinión pública, capacidad de formar alianzas con otras organizaciones a partir de acuerdos de cooperación mutua para realizar distintas acciones, trabajo en red tanto a nivel regional como nacional, generación y divulgación de investigaciones, convocatoria de los medios de comunicación locales, entre otras.

Este escenario lleva a pensar en el “encuentro” entre la agenda pública y la gubernamental a la que se refieren Gutiérrez e Isuani (2004:310-15). En su estudio de la emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina, identifican tres fases, y la última, definida como “nuevo ambientalismo social”, es la de confluencia entre ambas agendas. Los autores se refieren al fenómeno en la Argentina y a la reacción de la política estatal, y destacan el impacto de algunos conflictos locales que tuvieron incidencia en la política ambiental, tanto en los planos normativos como institucionales, como los casos de las pasteras del río Uruguay y la causa Beatriz Mendoza por el conflicto de la Cuenca Matanza Riachuelo en el año 2006.

Por otro lado, se pudo ver que, detrás de la postura del municipio, existió una concepción de la temática ligada a los residuos casi exclusivamente como problema de *limpieza de la ciudad*. Esta visión de la política pública aparejaba la inacción del municipio con respecto al reciclaje y la reducción como aspectos fundamentales.

A lo largo de los años terminó consolidándose una política basado en lo que denominamos el “modelo CEL” (Contenerización, Enterramiento y Limpieza). Este sistema perpetúa la lógica de los rellenos sanitarios, la búsqueda continua de terrenos para la localización de nuevos rellenos y la escasa preocupación por reducir la cantidad de residuos que se entierran diariamente.

Este comportamiento no sólo nos lleva a ser críticos sobre el desempeño pasado, sino que lleva a preguntarnos acerca de las posibilidades reales de tratar en los próximos años la temática ambiental en la gestión de los residuos sólidos urbanos.

BIBLIOGRAFÍA

ABERS, REBECCA ET AL.

- (2012) “Atores e oportunidades na construção de instituições ambientais na Argentina, Brasil e Chile: diferentes trajetórias no Cone Sul”. Ponencia presentada en el 8^a encuentro de la Asociación Científica Brasileira de Ciencia Política (ABCP), Gramado, Brasil, Agosto 1-4.

ACSELRAD, HENRI

- (2006) “Las políticas ambientales ante las coacciones de la globalización”, en ALIMONDA, Héctor (Comp.) *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*, Buenos Aires, CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/hali/C8HAchselrad.pdf>
- (2004) “As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais” en Acsehrad Henri (org.) *Conflitos Ambientais no Brasil*, Río de Janeiro, Ed. Relume-Dumará.

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS

- (1993) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa Editores.

ANNUNZIATA, ROCÍO

- (2006) “Ni oficialista ni opositor: más acá de la nacionalización de la campaña. La significación del caso moronense”, en: CHERESKY, Isidoro (Comp.) *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.

ARENDT, HANNAH

- (1974) *La condición humana*, Barcelona, Editorial Seix Barral.

BARKIN, DAVID

- (2002) “El desarrollo autónomo, un cambio a la sustentabilidad”, en *Ecología Política. Naturaleza, Sociedad y Utopía*, Buenos Aires, CLACSO.

BASUALDO, EDUARDO

—(2006) *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI.

BECK, ULRICH

—(1999): “La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad”, en Nueva Sociedad, Caracas, N° 170.

BIFARELLO, MÓNICA

—(2006) “Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un estado municipal transparente y cercano a la gente”, en: *Experiencia Rosario: políticas de gobernabilidad*. Municipalidad de Rosario y PNUD. Disponible en: http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/Gobernabilidad.pdf

—(1999) “Coordinación mediante redes: ¿una innovación en materia de regulación / gestión social? en MAXERA, Lylia (Comp.) *Innovación y Espacio local en la gestión municipal de la ciudad Rosario 1995/1999*, Rosario, UNR Editora.

BLOJ, CRISTINA

—(2008) “Ciudadanía, experiencias deliberativas y nuevas subjetividades políticas en la Argentina post crisis del 2001: asambleas barriales y presupuesto participativo”. Universidad Complutense de Madrid.

BORRELL, MARIANA

—(2012) “La proyección internacional de las ciudades en la globalización. Una revisión del concepto de competitividad urbana”. En *Revistas Cuadernos de CIESAL* N° 11, Enero-Diciembre. Rosario.

BOTERO, FELIPE

—(2011) “Carreras políticas en América Latina. Discusión teórica y ajuste de supuestos”. *Revista PostData*. Revista de Reflexión y Análisis Político. Volumen 16.b Octubre 2011/ N°2. Buenos Aires

BOURDIEU, PIERRE

—(1980) “Le capital social”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N°31, enero de 1980

BRUGUÉ, JOAQUIM Y GALLEGO, RAQUEL

—(2001), “¿Una administración pública democrática?” en: FONT, Joan (Coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.

CARNÉ, MARTÍN

—(2005) “Las asambleas barriales rosarinas surgidas a partir de 2002. Una aproximación hacia sus aspectos organizativos y motivacionales.” Tesina de Grado Facultad de Ciencia Política y RRII, Universidad Nacional de Rosario.

CASTAGNA, ALICIA

—(2001): “Producto Bruto Geográfico. Rosario y Aglomerado Gran Rosario”, Serie 1993-1998, Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas de la UNR. Rosario, UNR Editora.

CASTELLS, MANUEL

—(2000) *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, volumen 2, Madrid, Alianza.

—(1996) “As cidades como atores políticos”, en *Revista Novos Estudos*, São Paulo, N°45, CEBRAP.

CHASQUETTI, DANIEL

—(2003) “Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: la emergencia de un nuevo actor de la integración regional”, en *Análisis y Propuestas*, Montevideo.

CHERNY, NICOLÁS

—(2003) “La representación frágil: de la polarización al desapego. Elecciones y Política en la ciudad de Rosario”, en: CHERESKY, Isidoro y BLANQUER, Jean Michel (Comp.) *De la ilusión reformista al descontento ciudadano*, Rosario, Homo Sapiens.

CHERNY, NICOLÁS Y VOMMARO, GABRIEL

—(2004) “Territorios, liderazgos, partidos: la política Argentina a nivel subnacional”, en: CHERESKY, Isidoro y BLANQUER, Jean Michel (Comp.), *¿Qué cambió en la política argentina?*, Rosario, Homo Sapiens.

COHEN, JEAN Y ARATO, ANDREW

—(2000), *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.

COLACRAI, MIRYAM

—(1995) *Medio Ambiente y Relaciones Internacionales*, en Cuadernos de Política Exterior Argentina, Rosario, Serie Docencia N° 3, CERIR.

COLOMBO, M. ET AL

—(2005) “Cuando la comunidad busca hacerse oír. El conflicto de los RSU del Gran San Miguel de Tucumán (Argentina)”, en *Revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol. 2.

CRUCELLA, CARLOS

—(2003) “Convertibilidad, devaluación y después. Análisis y perspectivas de la situación ocupacional del Gran Rosario”, en *Desarrollo y Región*, N°2, Anuario del Instituto de Desarrollo Regional, Rosario.

CRUCELLA, CARLOS Y ROBIN SILVIA (2005)

—“Pobreza y desempleo en la Argentina de los noventa”, en: *Temas y Debates Revista Universitaria de Ciencias Sociales*, Rosario, Año 9.

DAHL, ROBERT (1961)

—*Who governs?* New Haven, Yale University Press.

DIAZ, CRISTINA

—(1999) “Rosario en tiempo de innovación”, en: AAVV *Innovación y espacio local en la gestión municipal de la ciudad de Rosario (1995-1999)*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Departamento de Políticas y Planificación, Grupo Política y Gestión, Rosario, UNR Editora.

DÍAZ, CRISTINA, GRANDINETTI, RITA Y NARI, PATRICIA

—(2004) “Rosario en democracia a través de sus políticas locales”, en: FALCÓN Y STANLEY (Comp.) *La historia de Rosario*, TII, Rosario, Homo Sapiens.

DURÁN, PAULA Y ROBIN, SILVIA

—(2003) “La evolución de la pobreza en el Gran Rosario durante el decenio 1993-2002”. Trabajo presentado en el Pre-Congreso de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo ASET/Facultad de Ciencias Médicas y Facultad de Ciencia Política y RRII, UNR, Rosario, Argentina.

EASTON, DAVID

—(1996) *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

DI TELLA, TORCUATO ET AL

—(1989), *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, Buenos Aires, Punto Sur.

FEIJOÓ, MARÍA DEL CARMEN

—(2003) *Nuevo país, nueva pobreza*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

FLEURY, SONIA

—(2002) “El desafío de la gestión de las redes de políticas”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, N°12-13. Disponible en <http://www.saludcolectiva-unr.com.ar/docs/SC-247.pdf>

FONT, J.

—(2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ed. Ariel.

FORD, ALBERTO

—(2008) “Experimentos democráticos: asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario 2002-2005”, FLACSO Buenos Aires.

FUNG, ARCHON Y WRIGT, ERIC OLIN

—(2003) *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

GARCÍA DELGADO, DANIEL

—(2000) *Estado, Nación y Globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Buenos Aires, Ariel.

GEARY, MIRTA

- (2010) “Reflexiones acerca de la relación entre partidos políticos y sociedad civil”, en *La diversidad de los sistemas de partidos provinciales en la Argentina*. Instituto de Estudios del Paraná y Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Editorial Otra Ciudad.

GIAVEDONI, JOSÉ

- (2012) “Gobernando la pobreza. La energía eléctrica como dispositivo de gestión de los sectores populares” Rosario, Homo Sapiens.

GLOBAL ALLIANCE FOR INCINERATOR ALTERNATIVES (GAIA)

- (2007) “Basura Cero para Calentamiento Cero. Declaración de GAIA sobre Basura y Cambio Climático” Disponible en [http://www.no-burn.org/downloads/Basura Cero para Calentamiento Cero.pdf](http://www.no-burn.org/downloads/Basura_Cero_para_Calentamiento_Cero.pdf)

GREENPEACE ARGENTINA

- (2004) “Resumen de los Impactos Ambientales y sobre la Salud de los Rellenos Sanitarios”. Disponible en <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2008/10/resumen-de-los-impactos-ambien.pdf>

GRET, MARION

- (2002) “De l’expérience de démocratie participative de Porto Alegre” Thèse de Doctorat de l’Université en Science Politique, Université Sorbonne-Nouvelle Paris.

GUBERMAN, LUCIO

- (2008) “Concejos deliberantes, participación y comunicación política”. Revista Diálogo Político Konrad Adenauer Stiftung. Año XXV-Nº 2, junio de 2008, Buenos Aires.
- (2004) *Victoria, éxito y fractura. El Partido Socialista Popular en Rosario 1989-1995*, Rosario, UNR Editora.

GUTIÉRREZ, RICARDO E ISUANI, FERNANDO

- (2014) “La emergencia del ambientalismo social y estatal en Argentina”, en Revista de Administração Pública 48, 2. Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n2/a02v48n2.pdf>

GUTIÉRREZ, RICARDO Y MERLINSKY, GABRIELA

- (2011) “En los confines de la política ambiental: gestión municipal y articulación interjurisdiccional en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)”. Ponencia presentada ante el Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio.

HABERMAS, JÜRGEN

- (2000) *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.

HAJER, MAARTEN

- (2000) *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process*. Nueva York, Oxford University Press.

JOHNSON, JAMES

- (1998) “Arguing for Deliberation: Some Skeptical Considerations”, en: ELSTER, John *Deliberative Democracy*, New York, Cambridge University Press.

LEFF, ENRIQUE

- (2000) *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México, Siglo XXI.
- (1998a) *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad y poder*, México, Siglo XXI.
- (1998b) “Tiempo de sustentabilidad”. Ponencia presentada ante el Seminario “La sociedad mexicana frente al Tercer Milenio” UNAM, México.

LEIS, HÉCTOR

- (2001), *La modernidad insustentable. Las críticas del ambientalismo a la sociedad contemporánea*, Montevideo, Nordan Ediciones.
- (1997), “Um modelo político-comunicativo para superar o impasse do atual modelo político-técnico de negociação ambiental no Brasil”, en: CAVALCANTI, Clovis (Org.) *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*, São Paulo, Cortez Editora.

LERNER, JOSH Y SCHUGURENSKY, DANIEL

—(2007) “La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo”, en *Temas y Debates*, Rosario, N°13.

LEZAMA, JOSÉ LUIS

—(2008) *La construcción política y social del medio ambiente*, México, Colegio de México.

MADOERY, OSCAR

—(1996) “Pensar globalmente y actuar localmente. Apuntes sobre políticas de desarrollo local”, en *Temas y Debates*, Rosario, Año 1, N° 1, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR.

MADOERY, OSCAR Y SCHMUCK, MARÍA EUGENIA

—(2003) “Gobierno local y ciudadanía”, en *Temas y Debates*, Rosario, Año 7, N° 6/7, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR.

MARTINEZ ALIER, JOAN

—(2004a) *El Ecologismo de los Pobres*, Barcelona, Icaria Editorial.

—(2004b) “Los conflictos ecológicos distributivos y los indicadores de sustentabilidad”, en *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol. 1. Disponible en <http://www.redibec.org/archivos/revista/articulo7.pdf>

—(2000) *Economía Ecológica y Política Ambiental*, México, FCE.

—(1997) “Justicia ambiental local y global”, en: CAVALCANTI, Clovis (Org.) *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*, São Paulo, Cortez Editora.

MARWELL, GERALD Y OLIVER, PAMELA

—(1993) *The Critical Mass in Collective Action*. Nueva York, Cambridge University Press.

MENY, YVES Y THÖENIG, JEAN CLAUDE

—(1992) *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

MERLINKSY, GABRIELA

—(2009) “Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina. Dos estudios de caso

en torno al conflicto por las plantas de celulosa en el Río Uruguay y al conflicto por el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo”. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Université Paris 8.

METZ, B., DAVIDSON, O., BOSCH, R., DAVE, R., MEYER, L. (EDS).

—(2007) “Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press”, Cambridge, United Kingdom and New York. Disponible en http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/contents.html

MEZONES, FRANCISCO

—(2005) “Participación ciudadana en el diseño de políticas públicas: estudios de caso. Programa de desarrollo comunitario para la paz en Guatemala”. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago de Chile, Chile.

MOCHÓN, FRANCISCO Y BECKER, VÍCTOR

—(1993) *Economía, Principios y Aplicaciones*, Madrid, Mc. Graw Hill.

NARDACCHIONE, GABRIEL

—(2002) “Deliberación pública y planificación estratégica: reflexión a partir de un estudio comparado de las experiencias en Rosario, Rafaela y Sunchales”, en DÍAZ, Cristina; GRANDINETTI, Rita y NARI, Patricia (Comp.) *Tecnologías y Gestión Local en Argentina: Experiencias y Perspectivas*, Rosario, Homo Sapiens.

NARI, PATRICIA

—(1999) “El Programa de modernización y descentralización municipal: una herramienta innovadora”, en: AA.VV., *Innovación y espacio local en la gestión municipal de la ciudad de Rosario (1995-1999)*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Departamento de Políticas y Planificación, Grupo Política y Gestión, Rosario, UNR Editora.

NORTH, DOUGLAS

—(2001) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.

—(1998) “Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción” en SAIEGH y TOMMASI (Comp.) *La nueva economía política. Racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba.

O'DONNELL, GUILLERMO

—(1997) “¿Democracia Delegativa?”, en *Contrapuntos*, Buenos Aires, Paidós.

OCAMPO, JOSÉ

—(1999) “Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, en *Revista de la CEPAL*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile, N°18.

OLSON, MANCUR

—(1998) “La lógica de la acción colectiva”, en SAIEGH y TOMMASI (Comp.) *La nueva economía política. Racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba.

OSTROM, ELINOR

—(2000) *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica.

PERUZZOTTI, ENRIQUE Y SMULOVITZ, CATALINA

—(2002) “Accountability social: la otra cara del control”, en: PERUZZOTTI y SMULOVITZ (Ed.) *Controlando la política*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.

PITKIN, HANNAH

—(1985) *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

RABOTNIKOF, NORA

—(2001) “La caracterización de la sociedad civil. Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, N°171.

REGONINI, GLORIA

—(1991) “El estudio de las políticas públicas”, en *Documentación Administrativa*, Madrid, N°223/225.

REYNA, MARÍA JULIA

—(1999) “El plan estratégico Rosario”, en MAXERA, Lyliya (comp.) *Innovación y espacio local en la gestión municipal de la ciudad de Rosario (1995-1999)*. Grupo Política y Gestión, Departamento de Políticas y Planificación, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR, Rosario.

RODRÍGUEZ ALDABE, YOSU

—(2001) “Los servicios de información para la gestión ambiental en México: información, conocimiento y comunicación, en ARAYA DUJISIN, Rodrigo (Ed.) *Ecología de la información. Escenarios y actores para la participación ciudadana en asuntos ambientales*, Caracas, FLACSO Chile-Nueva Sociedad.

SAMANIEGO, JOSÉ LUIS (COORD.)

—(2009) *Cambio climático, desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña*. CEPAL- GTZ, Santiago de Chile, 2009.

SANTANDREU, ALAIN Y GUDYNAS, EDUARDO

—(1998) *Ciudadanía en movimiento. Participación ciudadana y conflictos ambientales*, Montevideo, CLAES/FESUR/Ediciones Trilce.

SASSO ROJAS, MARÍA JIMENA

—(2011) “Insustentabilidad del desarrollo: el conflicto por el Proyecto multipropósito Baba”, Ponencia presentada en la Conferencia Internacional de la Red WATERLAT “Tensao entre justiça ambiental e justiça social en América latina: o caso da gestao da agua”, Campina Grande, Paraíba e Rio de Janeiro, 25 al 27 de octubre de 2010.

—(2009) *El Proyecto multipropósito Baba: disputas sobre desarrollo y sustentabilidad*, Ecuador, Serie Tesis FLACSO/ Abya-Yala.

SCHAMBER, PABLO Y SUÁREZ, FRANCISO (COMP)

—(2007) *Recicloscopio. Miradas sobre recuperadores urbanos de residuos en América Latina*, Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento/Universidad de La Matanza-Pro-meteo Libros.

SEGHEZZO, PABLO

—(2005) “Implementación del Plan Integral de Gestión de Residuos. Ciudad de Rosario - Argentina”. Resumen No 323 presentado en el Congreso Mundial International Solid Waste Association (ISWA) 2005. Disponible en www.ambiente.gov.ar/archivos/web/salud_ambiente/File/4_323_Seghezzo.pdf

SKOCPOL, THEDA

—(1999), “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, en EVANS, RUESCHEMEYER y SKOCPOL *Bringing the state back in*, Nueva York, Cambridge University Press.

SMITH, MARTIN

—(1993) *Pressure power and policy. State autonomy and policy networks in Britain and the United States*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf.

SMULOVITZ, CATALINA

—(1997) “Ciudadanos, derechos y política”, en *Ágora*, Cuadernos de Estudios Políticos, Buenos Aires, N° 7.

STANCICH, ELBA

—(2000) “La historia del movimiento ecologista”, en *Periódico Otras voces*, Rosario, INDESO-Mujer, N° 4.

STEPAN, ALFRED

—(1999) “State power and the strength of civil society in the Southern Cone of Latin America”, en EVANS, RUESCHEMEYER y SKOCPOL (Coord.) *Bringing the state back in*, Nueva York, Cambridge University Press.

SUBIRATS, JOAN

—(1989) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, INAP de España.

THOMPSON, JOHN

— (2002) “Naturaleza y consecuencias de los escándalos políticos”, en PERUZZOTI y SMULOVITZ (Comp.) *Controlando la Política*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.

TSEBELIS, GEORGE

—(2006) *Jugadores con veto. Como funcionan las instituciones políticas*, México, FCE.

TUCHMAN, BÁRBARA

—(1985), *The March of Folly. From Troy to Vietnam*, Nueva York, Ballantine Books.

VELASQUEZ, FABIO

—(1994) “La gestión local en ciudades intermedias”, en: RODRIGUEZ Alfredo y VELÁSQUEZ Fabio (Ed.) *Municipio y Servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones Sur. Colección Estudios Urbanos.

VIOLA, EDUARDO

—(1999) “A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-98”, Anais do XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, en AGUIAR, Danilo y PINTO, J.B. (Ed.) *O agronegocio do Mercosul e sua Insercao na Economia Mundial*, Brasília, SOBER.

—(1992) “El ambientalismo brasileño. De la denuncia y concientización a la institucionalización y el desarrollo sustentable”, en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, N°122.

VIOLA, EDUARDO Y MAINWARING, SCOTT

—(1985) “Los nuevos movimientos sociales, las culturas políticas y la democracia: Brasil y Argentina en la década del ochenta”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Vol. 47, N°4.

VIOLA, EDUARDO Y NICKEL, JAMES

—(1994) “Integrando a defesa dos direitos humanos e do meio ambiente: Lições do Brasil”, en *Revista Novos Estudos*, São Paulo, N°40, CEBRAP.

VON BÜLLOW, MARISA Y ABERS, REBECCA

—(2011) “As transformações do Estudo dos Movimentos Sociais: ¿Como Estudar o Ativismo Através da fronteira entre Estado e Sociedade?” Trabajo presentado en el Congreso “Whatever Happened to North-South”, IPSA-EPCR Joint Conference, Sao Paulo, 16-19 febrero.

WEBER, MAX

—(1992) *Economía y Sociedad*, Buenos Aires, FCE.

ZHOURI, ANDRÉA, LASCHEFSKI, KLEMENS Y PEREIRA, DORALICE

—(2005) “Desenvolvimento, Sustentabilidade e Conflitos Socio-ambientais”, en: ZHOURI, Andréa *et al* (Org.) *A insustentável leveza da política ambiental*, Belo Horizonte, Autêntica Ediciones.

ESTE LIBRO SE TERMINO DE IMPRIMIR
EN EL MES DE **SEPTIEMBRE DE 2014**
PARA SU COMPOSICIÓN SE UTILIZO LA
FAMILIA DE TIPOGRAFÍAS **TIMES**

Los estudios políticos sobre las múltiples relaciones entre ambiente, sociedad y estado (lo que en la literatura de lengua inglesa se ha dado en denominar environmental politics) son todavía incipientes en Argentina. La poca atención que la ciencia política vernácula ha prestado hasta ahora a las cuestiones ambientales contrasta con la creciente presencia de estas últimas en múltiples agendas.

Es indudable que la gestión de residuos (qué hacemos con la generación, tratamiento y disposición de la basura nuestra de cada día) ocupa un lugar prominente entre las preocupaciones públicas en torno al ambiente.

Basura y política se propone analizar las condiciones de posibilidad para la construcción de una política de residuos participativa en Rosario en el período 1995-2003. Busca determinar, por esa vía, en qué medida organizaciones sociales de distinto tipo lograron incidir en la formulación e implementación de la política de residuos.



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

ISBN 978-987-29098-7-1



9 789872 909871

DEL
REVÉS

Ediciones DelRevés