

3

EMPRENDEDURISMO, MOVILIZACIÓN SOCIAL E INNOVACIÓN: LA GESTIÓN DE RESIDUOS EN MUNICIPIOS ARGENTINOS¹

ENTREPRENEURSHIP, SOCIAL MOBILIZATION AND INNOVATION: WASTE MANAGEMENT IN ARGENTINE MUNICIPALITIES

Ricardo A. Gutiérrez² 

Ana B. Stevanato³ 

Recibido: 21/03/2021

Aceptado: 05/05/2021

DOI: 10.32457/RIEM24.1504

RESUMEN

La gestión integral de los residuos sólidos urbanos (GIRSU) ha cobrado preponderancia en los últimos años en Argentina debido a sus implicancias sociales, económicas y ambientales. Si bien formalmente se ha adoptado el modelo GIRSU, los resultados en los distintos municipios argentinos son dispares. En este trabajo se busca explicar, a partir de la teoría de la innovación social, cómo y en qué condiciones seis municipios argentinos lograron avances en la gestión de sus residuos. Los resultados muestran que existen dos fuentes de innovación: el emprendedurismo y la movilización social. Además, se identifican tres factores adicionales que moldean el proceso de innovación: la existencia de un entorno innovador, los recursos económicos disponibles y las coaliciones entre actores estatales y sociales.

PALABRAS CLAVES: residuos sólidos urbanos, innovación, emprendedurismo, movilización social, coaliciones.

1 Este artículo recoge resultados del Proyecto de Investigación PIO-CONICET-UNSAM 2015-2016 "¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en Argentina", dirigido por Ricardo A. Gutiérrez y Mariana Saidón. Fruto de dicho proyecto es también el libro "Explicar la innovación en políticas públicas. La Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en municipios argentinos", editado por Mariana Saidón (Saidón, 2020). Los autores agradecen a los miembros de dicho proyecto: Mariana Saidón, Itatí Moreno, Cinthia Shammah, M. Belén Levatino, Mirta Gery y Enzo Completa. También agradecen a quienes ayudaron en la recolección y análisis de datos: Alejandro Castagno, Carolina Montera, Gustavo Ortiz, Patricio Besana y Vladimir Moskat. Finalmente, los autores agradecen los comentarios y devoluciones de los revisores anónimos.

2 CONICET - Universidad Nacional de San Martín. San Martín, Argentina. Correo: rgutierr@unsam.edu.ar

3 CONICET - Universidad Nacional de San Martín. San Martín, Argentina. Correo: anastevanato@hotmail.com

ABSTRACT

The Integrated Urban Solid Waste Management (IUSWM) model has gained prominence in recent years in Argentina due to its social, economic, and environmental implications. Although the IUSWM model has been formally adopted, the results of the different Argentine municipalities are uneven. Based on the theory of social innovation, this work seeks to explain how and under what conditions six Argentine municipalities achieved progress in their waste management. The results show that there are two sources of innovation: entrepreneurship and social mobilization. In addition, three other factors that shape the innovation process are identified: the existence of an innovative environment, available economic resources, and coalitions between state and social actors.

KEYWORDS: municipal solid waste, innovation, entrepreneurship, social mobilization, coalitions.

INTRODUCCIÓN

Al igual que lo sucedido en el nivel internacional, durante las dos últimas décadas fue ganando preeminencia en Argentina un nuevo enfoque para atender el problema de los residuos domiciliarios conocido como modelo para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU). El modelo GIRSU tiene tres componentes centrales: la reducción de la generación de residuos, la reutilización y reciclado y el tratamiento (mediante distintos métodos) de los materiales descartados. En el caso argentino, al igual que en otros países latinoamericanos, se agregan otros dos componentes: la erradicación de basurales a cielo abierto y la incorporación formal de los recuperadores urbanos (Brandão y Gutiérrez, 2018).

El modelo GIRSU ha sido formalmente adoptado en Argentina a partir de la Ley Nacional de Residuos Sólidos Urbanos de 2004 y de una profusa normativa provincial. Sin embargo, como era esperable, la aplicación de este modelo ha sido muy dispar a lo largo de los municipios (responsables primarios de la gestión de residuos) y las provincias del país (responsables de definir y ejecutar las políticas ambientales a partir de las normativas nacionales)⁴. A diez años de la sanción de la Ley Nacional 25.916/04 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios, la mayoría de los distritos municipales han avanzado muy poco en la aplicación del nuevo modelo. Pese a ello, es posible identificar un número de distritos municipales que han avanzado más y han logrado ser más innovadores que otros. Frente a este diagnóstico general, surgen las preguntas de investigación que guían este trabajo: ¿por qué algunos municipios logran avanzar más que otros en la innovación de políticas públicas? ¿cuáles son las fuentes de esa innovación?

La literatura distingue al menos dos fuentes de innovación en materia de política pública. Un primer enfoque, centrado en el emprendedurismo, considera que los valores y atributos de los agentes (individuales) son la causa primaria de una determinada innovación (Cajaiba-Santana, 2014). Un

4 La República Argentina es un país federal donde existen tres jurisdicciones territoriales: 1) un estado nacional soberano, 2) las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que son autónomas y 3) los municipios que tienen distintos grados de autonomía y capacidad otorgados por las provincias.

segundo enfoque entiende que la innovación surge de la respuesta estatal a la movilización social y los reclamos de quienes se ven afectados ante un problema determinado (Defourny y Nyssens, 2013; Mulgan, 2006; Oeij, Dhondt y Korver, 2011). Por lo general, estos enfoques se desarrollan separadamente y las investigaciones concretas se enfocan en una u otra forma de innovación. En este trabajo argumentamos que los casos concretos de innovación pueden tener origen en una u otra fuente. Además, independientemente de cuál sea la fuente de la innovación, identificamos tres factores adicionales que moldean el proceso de innovación: la importancia de un entorno innovador, la relevancia de los recursos económicos disponibles y el peso de coaliciones entre actores estatales y sociales.

Para responder nuestras preguntas y desarrollar nuestro argumento, realizamos un estudio comparativo de cuatro casos relativamente “exitosos” ubicados en distintas regiones de Argentina: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el municipio de La Plata, ubicados en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)⁵; el municipio de Rafaela, perteneciente a la provincia de Santa Fe; y los municipios que integran la región del Valle de Uco (San Carlos, Tunuyán y Tupungato), en la provincia de Mendoza.

En las dos secciones que siguen discutiremos distintos enfoques sobre la innovación, definiremos qué entendemos por innovación en políticas públicas y delinearemos características comunes de esa innovación. A continuación, definiremos qué entendemos por innovación en políticas de residuos, justificaremos los distritos seleccionados como casos “exitosos” y presentaremos la metodología que sustenta nuestro trabajo. En las cuatro secciones siguientes analizaremos cada uno de los casos seleccionados. En la sección de cierre, haremos una comparación de los cuatro casos en base a nuestra pregunta de investigación y nuestro argumento general.

ENFOQUES SOBRE LA INNOVACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS: EMPRENDEDURISMO Y MOVILIZACIÓN SOCIAL

La idea de innovación suele vincularse con tecnologías de vanguardia, con desarrollos científicos llevados a cabo en laboratorios de primer nivel o con mejoras en los procesos productivos. Esta visión está fuertemente arraigada en el modelo lineal de innovación, el que postula que la innovación comienza con la investigación básica, sigue con la investigación aplicada y el desarrollo y termina con la producción y difusión de un nuevo producto o proceso (Godin, 2006). Así, el fenómeno de la innovación ha sido ampliamente estudiado por los teóricos de la administración empresarial, cuyos trabajos tienen como último objetivo realizar recomendaciones que lleven a las compañías al éxito duradero.

Sin embargo, el fenómeno de la innovación no se limita a la administración empresarial. También está presente en la administración estatal. Entonces, si consideramos que las políticas públicas

5 La RMBA está compuesta por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires que la circundan, ya que en muchos aspectos conforman una unidad operativa y funcional – y muy especialmente en lo que refiere a la gestión de residuos, como desarrollaremos luego.

también pueden ser innovadoras, es necesario buscar un concepto que vaya más allá del desarrollo tecnológico y la producción. En respuesta a esta inquietud, surge en los años 1960 y 1970 el término “innovación social” como opuesto a la innovación meramente tecnológica (Chambon, David y Devevey, 1982; Klein, 2017).

A diferencia del modelo lineal, la noción de innovación social hace hincapié en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales y de acciones que contribuyan a mejorar las condiciones de vida y el desarrollo humano (Chambon, David y Devevey, 1982; Oeij y otros, 2011; Cajaiba-Santana, 2014; Moulaert, MacCallum y Hillier, 2014). Además, los estudios sobre la innovación social se centran más en las prácticas que en los resultados y resaltan el carácter dinámico, conflictivo y zigzagueante del proceso de innovación (Mulgan y Sanders, 2007). En base a esta nueva agenda de investigación sobre la innovación social, podemos definir a la innovación en política pública como una idea, práctica u objeto que es nuevo para el individuo, el grupo o unidad de adopción y que implica la búsqueda de soluciones alternativas a los distintos problemas sociales (Ayres, 2017; Cajaiba-Santana, 2014; Rogers, 1983). Las ideas raramente son nuevas en sí mismas, sino que surgen de “combinaciones creativas” de ideas y prácticas previas (Mulgan, 2006). La innovación se presenta, así, como una recombinación y reorganización de prácticas, de distintos lugares y tiempos, de algo nuevo que tiene sentido y que es útil en su contexto. La innovación está dada en esta posibilidad de unir prácticas internamente coherentes y adecuadas para determinada situación (Jansen, 2016).

Partiendo de esta definición general, encontramos en la literatura dos grandes enfoques sobre la innovación en políticas públicas: uno centrado en el emprendedurismo político y otro en la movilización social.

El primer enfoque se centra en el rol de los emprendedores, aquellos individuos altamente motivados que logran llamar la atención sobre un problema, presentan soluciones innovadoras, construyen coaliciones que los apoyen y se aseguran de la acción legislativa necesaria para lograrlo (Mintrom y Norman, 2009). Desde esta perspectiva, el proceso de innovación presenta un carácter vertical o *top-down*, ya que son unos pocos los que tienen la habilidad de detectar un problema y plantear soluciones. En el segundo enfoque, el camino hacia la innovación es producto de la movilización social, protagonizada por actores colectivos (movimientos sociales, ONGs y/o grupos de afectados) que buscan dar nuevas respuestas a problemas no resueltos. Aquí, la innovación cambia la direccionalidad y se presenta como un proceso desde abajo o *bottom-up*, ya que tanto la visualización de los problemas como las estrategias para solucionarlos provienen de los afectados o de los grupos y organizaciones sociales.

El enfoque del *emprendedurismo político* parte de la teoría económica del emprendedor (Schumpeter 1954) y busca entender cuál es el rol de la agencia individual en el cambio de las políticas y bajo qué condiciones esa agencia puede verse limitada. Dahl (1961) introduce en la ciencia política el término “emprendedor político” para referirse a aquellos líderes políticos (alcaldes en su mayoría) que comenzaron a aparecer en la política norteamericana a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Schneider y Teske (1992) retoman la idea de emprendedores políticos e investigan cuáles son las condiciones que favorecen el surgimiento de los mismos en los gobiernos locales.

Tras el trabajo de Schneider y Teske (1992), varios estudios analizan el rol de los emprendedores políticos (Bakir y Jarvis, 2017; Bakir, 2009; Defourny y Nyssens, 2013; Kingdom, 1995; Mintrom y Norman, 2009; Mintrom y Thomas, 2018; Schneider, Teske y Mintrom 1995; Wagner, 1996). Kingdom (1995) sostiene que el emprendedor político es aquel que invierte recursos (tiempo, energía, reputación y dinero) con la esperanza de obtener un retorno a futuro, pudiendo encontrarse tanto dentro como fuera del gobierno y siendo su cargo electivo o burocrático. Schneider, Teske y Mintrom (1995) definen al emprendedor como aquel que está dispuesto a tomar riesgos en busca de las oportunidades que visualiza y que tiene la habilidad de coordinar acciones con otras personas a fin de lograr sus objetivos. Mintrom y Norman (2009) definen a los emprendedores como los “defensores del cambio”, individuos altamente motivados que logran llamar la atención hacia algún problema, presentar soluciones innovadoras, construir coaliciones que los apoyen y asegurarse la acción legislativa necesaria para lograrlo. La habilidad para formar redes y coaliciones con personas confiables que apoyen y promuevan sus ideas es una de las características más destacadas de los emprendedores (Bakir, 2009; Mintrom y Norman, 2009; Mintrom y Thomas, 2018), quienes ven oportunidades que otros no visualizan y buscan obtener algún tipo de ganancia personal al llevar a cabo acciones para aprovechar dichas oportunidades en un clima de incertidumbre (Schneider, Teske y Mintrom, 1995). En este sentido, el proceso de innovación social sigue teniendo una cierta reminiscencia de la propuesta de innovación lineal, ya que sigue estando presente la idea de verticalidad o iniciativa *top-down* (de arriba hacia abajo), donde son unos pocos los que detectan una necesidad no resuelta y tienen la habilidad suficiente como para dar una solución.

Además de analizar las habilidades individuales del emprendedor, algunos estudios prestan especial atención al contexto en el que este se desempeña (Bakir y Jarvis, 2017; Defourny y Nyssens, 2013; Kingdom, 1995; Mintrom y Thomas, 2018; Schneider y Teske, 1992). Estos trabajos resaltan que toda innovación y todo emprendedor están insertos en un contexto en el que existen oportunidades para que se produzca la innovación, siendo clave la capacidad del emprendedor para analizar dicho contexto y traducirlo en políticas concretas que den respuesta a lo que cree que la sociedad necesita. El emprendedor es una persona que puede hacer una determinada lectura de su entorno y traducirlo en políticas públicas innovadoras. En otras palabras, los emprendedores son aquellas personas que buscan obtener ventajas de las “ventanas de oportunidad” que se les presentan para llamar la atención sobre alguna problemática o presionar para llevar a cabo un tipo de solución (Kingdom, 1995). Mientras algunos autores prestan atención al contexto político, otros otorgan importancia a las condiciones económicas, especialmente a la cantidad de recursos presupuestarios disponibles que pueden ser libremente reasignados, lo que otorga a los emprendedores mayor espacio de maniobra (Schneider y Teske, 1992).

Desde lo que podemos llamar el *enfoque de la movilización social*, la innovación no procede de un emprendedor sino de la movilización, el levantamiento público y la organización espontánea de actores colectivos y de la forma en que los gobernantes interpretan esa acción colectiva y la transforman en política pública (Moulaert *et al.*, 2013). Los actores colectivos aparecen aquí como protagonistas destacados, ya que son quienes llevan a primer plano sus experiencias de vida para responder creativamente a situaciones en las cuales se ven envueltos (Jansen, 2016). Esto ocurre especialmente cuando se percibe que ciertas necesidades no son satisfechas ni por el estado ni por el sector privado (Defourny y Nyssens, 2013). En estos casos, el rol de los individuos se diluye y son

los movimientos sociales (como el feminismo y el ambientalismo, por nombrar algunos ejemplos) los que juntan en su seno a intelectuales, líderes organizacionales, administradores y otros actores, buscando dar soluciones nuevas a problemas puntuales (Mulgan, 2006). El postulado es que, si bien los individuos son quienes verbalizan las ideas y el liderazgo importa incluso en los movimientos más igualitarios, no son los sujetos quienes originan la innovación. La verdadera fuente de la innovación está en la movilización social, cuyos protagonistas motorizan colectivamente nuevas ideas surgidas de la necesidad y la disconformidad con el estado de las cosas (Mulgan y Sanders, 2007). Es aquí donde se presenta la gran diferencia con el enfoque anterior, ya que se considera que los movimientos sociales son perfectamente competentes para interpretar y buscar soluciones a sus propios problemas.

Una característica común de este enfoque es que entiende a la innovación como un fenómeno progresivo estrechamente vinculado con el contexto. Según Jansen (2016), la innovación impulsada por la movilización social suele tener lugar en coyunturas críticas, esto es, surge de dinámicas contingentes en momentos críticos de la historia que reconfiguran las estructuras sociales y redirigen las trayectorias de los eventos. En esos momentos, los cambios suelen tener lugar en el marco de distintas capas de prácticas y reglas contradictorias, que resultan en ventanas de oportunidades para que algún grupo busque alternativas: el desorden genera oportunidades para la imaginación, la innovación y la creatividad (Berk y Galvan, 2009; Klein, 2017).

Algunos autores resaltan que la innovación impulsada por la movilización social necesita el reconocimiento y el apoyo de las autoridades estatales para ser exitosa o efectiva (Lévesque, 2013). En un primer momento, la movilización social ejerce presión sobre algunos miembros del gobierno (Henderson, 1993). Entonces, y al igual que en el enfoque del emprendedurismo, cobran especial significancia las coaliciones promotoras. Independientemente de cual sea el origen de la innovación, parece fundamental la formación de una alianza entre distintos sectores de la sociedad y el Estado. En un sentido metafórico, Defourny y Nyssens (2013) sostienen que se podría hablar de una construcción conjunta entre quien oferta y demanda, donde los proveedores y los usuarios cooperan en la organización y gerenciamiento de cierto tipo de servicios. Así, del lado de la demanda aparecen sobre todo los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales, mientras que del lado de la oferta se observa una suerte de acción conjunta en la provisión de bienes y servicios entre esos actores y los actores estatales.

ENTORNO INNOVADOR, COALICIONES Y RECURSOS PRESUPUESTARIOS

El emprendedurismo político y la movilización social suelen ser vistas como distintas fuentes de innovación en políticas públicas. Aquí sostenemos que ambas fuentes pueden ser entendidas como tipos ideales y que en los casos concretos puede predominar una u otra. En las secciones siguientes discutiremos qué presencia tienen el emprendedurismo y la movilización social en los casos bajo estudio. Analizaremos, además, la importancia de tres factores adicionales que inciden en la innovación y que suelen estar presentes tanto en el enfoque del emprendedurismo como en el de la movilización social: la importancia de un entorno innovador, el peso de coaliciones entre actores estatales y sociales y la relevancia de los recursos económicos disponibles.

Entorno innovador

Aunque no siempre está suficientemente analizada, la importancia del entorno está presente tanto en el enfoque del emprendedurismo como en el de la movilización social. Desde el enfoque de la movilización social, aquella surge cuando existe una situación que es percibida como indeseable y que debe ser resuelta. Desde esta perspectiva, resultan de vital importancia las crisis y sus recuperaciones en tanto mecanismos que provocan y aceleran los procesos de innovación (Moulaert, MacCallum y Hillier, 2013). Mulgan y Sanders (2007) sostienen, además, que existen ciertas características del entorno (por ejemplo, cierta protección legal mínima, derecho a la movilización, acceso a los medios de comunicación, partidos políticos competitivos, etc.) que no solo estimulan y hacen posible la existencia de la movilización social sino que también favorecen su incidencia política.

Desde el enfoque del emprendedurismo, Schneider, Teske y Mintrom (1995) prestan especial atención a los contextos locales, ya que son lo suficientemente pequeños como para que algún individuo pueda hacer una diferencia significativa. Más allá de la escala del contexto, Mintrom y Norman (2009) entienden por entorno innovador a aquellas características propias de la agenda gubernamental y de las políticas públicas que brindan al emprendedor una especie de “paraguas” institucional bajo el cual incorporar la política innovadora. Esta interpretación del entorno hace referencia no solo a políticas y programas gubernamentales más amplios sino también a redes interinstitucionales de las cuales los actores gubernamentales participan. En nuestro análisis de los casos, prestaremos especial atención a la presencia (o no) de un “paraguas” o entorno de políticas públicas que va más allá de la gestión de residuos y que puede favorecer la innovación.

Coaliciones promotoras

Desde la perspectiva centrada en el emprendedurismo, se señala la importancia que tienen las redes de las cuales los emprendedores son parte y el modo en que estos asumen el liderazgo de coaliciones promotoras de determinado cambio o política innovadora (Bakir, 2009). Por su parte, los análisis de la innovación impulsada por la movilización social destacan la importancia que tiene que aquellos que detectan un problema y comienzan a movilizarse para solucionarlo formen redes con pares y *supportive partners* (socios de apoyo), especialmente si estos últimos son agentes estatales o institucionales (Moulaert, 2010). Así, la aceleración de la innovación se asocia con la existencia de redes profesionales, aliados políticos, ONGs fuertes y enlaces globales que ayudan a aprender lecciones y compartir ideas sobre los primeros pasos.

En nuestro análisis, prestaremos atención a las coaliciones que generalmente afectan cualquier proceso innovador sea porque lo apoyan o porque lo boicotean (Sabatier 1988). En un proceso determinado, se puede estar frente a una coalición que promueve un cambio de determinada política pública (coalición promotora), como así también frente a una que defiende el *statu quo* (coalición opositora). También prestaremos atención a las formas de colaboración que se construyen entre actores sociales y estatales porque de ellas depende, en la mayoría de los casos, que las nuevas ideas (sean impulsadas por un emprendedor o por la movilización social) logren transformarse en políticas públicas innovadoras (Gutiérrez, 2018).

Acceso a recursos económicos

Desde el enfoque centrado en los emprendedores, Schneider y Teske (1992) sostienen que la innovación depende no solo de la existencia de fuentes de recursos económicos sino también de la capacidad que tienen los emprendedores de asignar o reasignar recursos para llevar a cabo sus proyectos. Por ende, la falta de recursos del gobierno en cuestión puede afectar la posibilidad de relocalización de recursos por parte del emprendedor y así minar sus objetivos (Schneider, Teske y Mintrom, 1995). Por su parte, los enfoques que analizan la innovación como producto de la movilización social solo se refieren a los recursos económicos cuando analizan la necesidad de que las ONGs y grupos que promueven una innovación busquen socios que puedan aportar los recursos necesarios para llevarla a cabo (Defourny y Nyssens, 2013).

Desde el punto de vista estatal, la posibilidad de contar con recursos que pueden usarse con cierta flexibilidad permite seguir atendiendo las funciones básicas o tradicionales del municipio y a la vez encarar un proceso innovador (Wynen y otros, 2014). En nuestro análisis de los casos, buscaremos precisar la importancia de la disponibilidad de recursos presupuestarios en las distintas etapas del proceso de innovación.

INNOVACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE RESIDUOS

En este trabajo entendemos que las políticas de residuos llevadas a cabo por los municipios son innovadoras cuando buscan dar solución a viejos problemas, atendiendo a las particularidades de cada caso, de una forma distinta y novedosa a como se hacía tradicionalmente el tratamiento de los residuos en la región. En este caso, el nuevo marco normativo para la gestión de residuos, encabezado por la Ley Nacional 25.196 de 2004 e integrado también por sendas leyes provinciales y ordenanzas municipales, establece como meta la transformación de la gestión hacia el modelo GIRSU (reducir, reutilizar y reciclar y tratar los residuos), agregando como objetivos especiales la erradicación de basurales y la incorporación social de recuperadores. De ahí que, para analizar la innovación y establecer el grado de avance de los municipios, partimos de las siguientes dimensiones de la GIRSU: (1) erradicación de los basurales a cielo abierto; (2) reducción de la disposición final; (3) programas de recolección diferenciada; (4) incorporación formal de recuperadores; y (5) plantas de tratamiento de residuos.

Metodológicamente, se llevó a cabo un estudio comparativo de “casos exitosos”. Son considerados exitosos los distritos que han logrado importantes avances con respecto a su situación previa en una o más de las dimensiones analizadas. También son considerados exitosos porque han avanzado más en esas dimensiones que los otros distritos de la misma región o provincia.

Así, partiendo de esas consideraciones y basándonos en estudios previos (Gutiérrez, 2017; Carengo, Acevedo y Bárbaro, 2013; D’hers y Shammah, 2014; Schejtman y Cellucci, 2014), seleccionamos los siguientes casos: (a) la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (b) el municipio de La Plata, ambos pertenecientes a la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA); (c) los municipios del Valle de Uco (San Carlos, Tunuyán y Tupungato) de la provincia de Mendoza; y (e) el municipio de Rafaela de la provincia de Santa Fe. El período de análisis comprende desde 2004, año de la sanción

de la Ley Nacional 25.916, hasta 2018, aunque en algunos casos la reconstrucción del proceso de innovación requiere ir más atrás en el tiempo.

Nuestra selección de casos nos permite comparar municipios netamente metropolitanos (Buenos Aires y La Plata) con municipios pequeños o intermedios insertos en ámbitos rurales (Rafaela y los tres municipios del Valle de Uco). Conviene resaltar, además, que la Región Metropolitana de Buenos Aires y las provincias de Santa Fe y Mendoza representan aproximadamente la mitad de la población del país, esto es, la mitad de los generadores de residuos. Para llevar a cabo esta investigación se hizo un extenso análisis documental (leyes, decretos, ordenanzas, informes de organizaciones sociales, noticias, etc.) y se realizaron setenta y dos entrevistas en profundidad a funcionarios, dirigentes políticos y técnicos provinciales y municipales, miembros de organizaciones sociales, vecinales y de recuperadores, e investigadores y expertos independientes. Las entrevistas se llevaron a cabo entre 2015 y 2018 en el marco de proyectos de investigación dirigidos por Ricardo A. Gutiérrez, especialmente el PIO-CONICET-UNSAM “¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión de residuos sólidos urbanos en Argentina”. Se indagó, entre otras cosas, sobre las características y los cambios de la gestión de residuos en el nivel local, sus fortalezas y debilidades y el rol de los distintos actores.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Según el último censo poblacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con 2.890.151 habitantes (INDEC, 2010), una superficie de 202 km² y una densidad poblacional de 14.307,68 hab/km², lo que la convierte en la ciudad más densamente poblada del país. En ella se generan, en promedio 6.200 tn diarias de residuos (MAyEP, 2015), los que se componen de desechos alimenticios (44%), papel y cartón (14%), plásticos (13%) y otros (29,6%) (FIUBA y CEAMSE, 2016).

El proceso innovador de la CABA se caracterizó centralmente por la incorporación formal de las cooperativas de recuperadores en el servicio de recolección diferenciada y por la inauguración de distintas plantas de tratamiento que favorecieron la reducción de la disposición final y el reciclado de los residuos. Si analizamos en detalle las cinco dimensiones GIRSU, observamos que en el período bajo estudio: (1) en CABA no existen basurales a cielo abierto (salvo pequeños microbasurales dinámicos en las villas y asentamientos) y todos los residuos se depositan en el relleno sanitario Norte III de la CEAMSE⁶ desde hace décadas; (2) se ha logrado una disminución notable de los residuos dispuestos en relleno sanitario a partir de 2012, pasando de 2.276.813 tn en 2011 a 1.071.944 tn en 2018; (3) existe disposición y recolección diferenciada para los grandes generadores y para los generadores domiciliarios; (4) la participación de los recuperadores urbanos ha sido constante en mayor o menor grado y está garantizada por el marco normativo; y (5) existe un amplio abanico de plantas de tratamiento: 14 centros de clasificación de residuos, una planta de

6 Perteneciente en partes iguales a la Ciudad de Buenos Aires y a la Provincia de Buenos Aires, la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) es una empresa estatal que tiene a su cargo la disposición final de los residuos provenientes de la Ciudad de Buenos Aires y de la mayoría de los municipios de la provincia que, junto con la Ciudad, integran la RMBA.

tratamiento mecánico-biológico (TMB)⁷ y un conjunto de plantas para el tratamiento de residuos áridos, forestales, orgánicos y PET (tereftalato de polietileno).

En el caso de CABA, la innovación fue fuertemente promovida por la movilización social de organizaciones ambientales y cartoneras⁸. Este proceso comenzó en el año 2002 con el dictado de la Ley N° 992 (la que incorpora a los recuperadores de residuos en la política de recolección urbana) y la Ley N° 1854 – Basura Cero de 2005. Ambas leyes fueron sancionadas en respuesta a las demandas tanto de cartoneros como de agrupaciones ambientalistas (lideradas por Greenpeace Argentina).

Cartoneros y ambientalistas interactuaron a lo largo de todo el proceso, estableciendo alianzas puntuales con legisladores oficialistas y opositores. La presión de ambos fue decisiva en la sanción e implementación de las nuevas leyes. Mientras la Ley Basura Cero de 2005 fue resultado centralmente de la presión ambientalista (a tal punto que algunos la identificaban como “la ley de Greenpeace”), los cartoneros estuvieron siempre presentes en los distintos programas de separación diferenciada que se implementaron desde 2003, en lo que podemos llamar una “colaboración problemática” con el gobierno local (Gutiérrez, 2020). Esa colaboración fue problemática porque la incorporación de cartoneros al servicio de la recolección diferenciada (fortalecida a partir de 2012) no estuvo libre de conflictos. Entre los más importantes resalta el proceso licitatorio del sistema de recolección de la ciudad que se dio entre 2008-2010 el cual concluyó con un concurso público abierto solamente a cooperativas de recuperadores para el servicio de recolección diferenciada (“Fracción Secos”). También fue conflictiva la implementación de contenedores para residuos secos, los que fueron rechazados por los recuperados por su formato y dimensiones, desencadenando una gran movilización en julio de 2012 que concluyó con una mesa de trabajo entre miembros del gobierno y recuperadores y la colocación de nuevos contenedores. El último episodio de esta relación conflictiva se dio en 2018 cuando trascendió que el gobierno de la ciudad planeaba construir plantas de generación de energía mediante la incineración de residuos, a lo que se opusieron las organizaciones cartoneras y ambientalistas.

Sobre lo que hemos llamado “entorno innovador”, a partir de 2007, cuando el PRO⁹ asumió por primera vez el gobierno de la ciudad, es posible identificar un nuevo programa de gobierno (Buenos Aires Ciudad Verde) que brindó una suerte de “paraguas institucional” bajo el cual podrían enmarcarse las innovaciones en torno a los residuos. Desde su inicio en 2007 hasta la actualidad, Ciudad Verde incluyó tres ejes: transporte no contaminante, espacios verdes y recolección diferenciada de residuos. Si bien la expansión del servicio de recolección diferenciada se debió centralmente a la presión de las organizaciones cartoneras, los gobiernos del PRO siempre enmarcaron ese servicio

7 Las plantas TMB o MBT (siglas en inglés para *mechanical biological treatment*) son instalaciones que combinan la separación manual, la separación mecánica y la bioestabilización de residuos húmedos para acelerar su descomposición.

8 El término cartoneros proviene de la tarea de recolección de cartones, aunque actualmente se utiliza de forma coloquial para denominar a aquellas personas que realizan recolección de residuos reciclables en calle de manera formal o informal. A veces, de acuerdo al territorio o la temporalidad, suele ser utilizado como sinónimo de ciruja, recuperador urbano, recolectores informales, carreros, etc.

9 PRO (Propuesta Republicana) es el partido político gobernante en la CABA desde 2007. Actualmente, en coalición con otros partidos políticos, conforma el partido Juntos por el Cambio.

dentro del programa Ciudad Verde, con el que buscaban ampliar su base de electores dentro de las clases medias (Vommaro y Morresi, 2015).

Finalmente, las capacidades presupuestarias de la CABA le han permitido financiar con recursos propios todas las medidas y acciones vinculadas con la recolección diferenciada, salvo la planta de tratamiento de residuos áridos que fue financiada directamente por la empresa que la construyó en 2012 y opera hasta hoy día. Ello está directamente relacionado la alta capacidad recaudatoria de la CABA, ya que los gastos relacionados con la GIRSU se financian principalmente con tasas municipales.

La Plata

La Plata es la capital de la Provincia de Buenos Aires, abarca 926 km² y en ella residen 654.324 habitantes (INDEC, 2010). El territorio tiene características mixtas, ya que el 54% corresponde a espacios urbanos y el 46% restante son áreas rurales. En 2016 se estimó que La Plata producía más de 15.000 tn de residuos diarios (Montera, Moreno, Saidón y Verrastro, 2018). De ellos, el 48,6% corresponde a residuos orgánicos, el 17,8% a papel y cartón, el 15,5% plástico y 18,1% a otro tipo de materiales.

Las principales innovaciones en el caso de La Plata consistieron en la implementación de la recolección diferenciada en casi todo el territorio urbano del municipio y la construcción de una planta TBM como reemplazo del relleno sanitario preexistente. En cuanto a las 5 dimensiones GIRSU, se observa que: (1) en La Plata persisten basurales a cielo abierto, aunque la mayoría de los residuos se depositan en el relleno sanitario de Ensenada de la CEAMSE desde 1982; (2) desde 1996 hasta 2018 la evolución de la cantidad de residuos depositados ha sido creciente aunque no constante, lo cual es atribuido a múltiples factores (crisis/crecimiento económico, cierre de basurales, etc.); (3) existen programas de recolección diferenciada puerta a puerta con doble recolección para los residuos domiciliarios; (4) algunas cooperativas de cartoneros trabajan de forma asociada al municipio, pero sólo algunos de sus miembros se encuentran formalmente adscriptos a alguna de las políticas municipales de residuos; (5) en 2018 se construyó una planta TBM como alternativa para el cierre del relleno sanitario de Ensenada y existen 7 centros de clasificación de materiales correspondientes a las cooperativas de recuperadores.

En La Plata, como en la CABA, el proceso innovador fue producto de la movilización, aunque con orígenes y reclamos distintos. En 2004, comenzaron a producirse una serie de movilizaciones de organizaciones ambientalistas y vecinales que reclamaban el cierre del relleno de Ensenada. Los reclamos iban dirigidos al gobierno provincial y a la empresa operadora del relleno, la CEAMSE. Si bien estos reclamos siguieron las vías contenciosas (cortes de rutas, protestas, etc.) y judiciales, no produjeron mayores efectos hasta la intervención en 2007 de la Corte Suprema de Justicia provincial. Ésta favoreció la firma de un convenio de partes que estableció un plazo para el cierre del relleno. Fue recién a partir de este momento que el gobierno municipal de La Plata comenzó a buscar alternativas para el tratamiento de residuos, lo que condujo en 2009 a la sanción de la Ordenanza Basura Cero, mediante la cual se puso en marcha el programa de recolección diferenciada con participación de recuperadores. Sin embargo, mientras la recolección diferenciada se extendió

progresivamente en todo el territorio urbano, crecían en número los basurales a cielo abierto en el municipio y no se avizoraba el cierre del relleno de Ensenada. Ello llevó a que en 2013 se creara el Foro Ambiental en el cual participaban legisladores provinciales, concejales opositores y ONG ambientalistas y vecinales, lo que trajo como resultado un nuevo acuerdo judicial mediado por la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, no fue hasta 2018 que se puso en marcha una planta TMB y se cerró el relleno sanitario de Ensenada. De esta forma, se dio fin al conflicto por el relleno y a la movilización llevada a cabo por organizaciones vecinales y ambientalistas.

En La Plata la relación de aquellos que se movilizaron con el gobierno provincial y la CEAMSE fue sobre todo contenciosa. Esto tiene que ver, en gran parte, con la naturaleza del conflicto y de los reclamos, donde se enfrentaron vecinos y organizaciones que demandaban el cierre del relleno sanitario de Ensenada con quienes, asociados a la gestión de este relleno, resistieron el cambio (Montera *et al.*, 2018). Además de estos grupos en puja, también tuvieron un rol fundamental el Poder Judicial, el gobierno municipal de La Plata y la Universidad Nacional de La Plata, la que aportó distintos proyectos en respuesta a los reclamos sociales y las demandas judiciales. Ello permitió que durante todo el período se pudieran observar distintas coaliciones tanto a favor como en contra del proceso de innovación. Especial mención merece el gobierno municipal, el que respondió a los reclamos ambientalistas con medidas tales como la sanción de la Ordenanza Basura Cero y la puesta en marcha del servicio de recolección diferenciada y se alió en determinados momentos con las organizaciones ambientalistas para presionar al gobierno provincial y allanar así el proceso hacia el cierre del relleno. A pesar de eso, no debe perderse de vista que quienes pusieron la cuestión de los residuos en agenda fueron quienes se movilizaron y que el rol del gobierno municipal y provincial fue siempre reactivo.

En lo que respecta al entorno innovador, en La Plata no puede apreciarse la existencia de políticas previas o programas más abarcadores que facilitasen el cambio en la gestión de residuos, sino que, como se mencionó, los cambios en la gestión de residuos surgieron como respuesta a los reclamos de la movilización.

En cuanto a los recursos económicos, el municipio ha contado con capacidad presupuestaria para afrontar algunas de las innovaciones, sobre todo aquellas de bajo nivel de inversión como la recolección diferenciada y el funcionamiento de los centros de clasificación. En cambio, la financiación de la construcción de la planta TMB estuvo a cargo del gobierno provincial tras un acuerdo público-privado con la empresa que la operaría. Otras plantas de tratamiento proyectadas (para el tratamiento de áridos y poda, entre otras corrientes de residuos) no han podido ser construidas por falta de recursos, lo que ha actuado como un limitante para el gobierno municipal.

Rafaela

El municipio de Rafaela (Santa Fe) cuenta con una población de 105.608 habitantes (Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010) en una superficie de 156 km². Es un municipio que tiene características mixtas, ya que se encuentra en una zona históricamente agrícola-ganadera, pero al mismo tiempo existe un pujante sector industrial. En 2018 la generación estimada de residuos fue de 254,8 tn diarias. En un estudio de 2013, el Instituto para el Desarrollo Sustentable de Rafaela

(IDSR) estimó que los residuos domiciliarios se componían en un 39% de desechos alimenticios, 17% de plásticos, 17% de papeles y 27% de otro tipo de residuos (IDSR, 2013).

En Rafaela, las principales innovaciones radicaron en el reemplazo del basural a cielo abierto por un relleno sanitario, la construcción de un complejo ambiental donde se tratan distintas corrientes de residuos y el alto porcentaje de hogares que adhieren a la recolección diferenciada. En cuanto a las dimensiones GIRSU, observamos que: (1) en 2003 se erradicó y saneó el basural a cielo abierto, con la construcción de un relleno sanitario, aunque en la actualidad existen algunos microbasurales, sobre todo de envases de agroquímicos; (2) desde la apertura del relleno sanitario en 2003, hubo importantes oscilaciones en torno a la cantidad dispuesta de residuos, aunque existe una leve disminución desde 2009; (3) desde 2005 existe un programa de recolección diferenciada en toda la ciudad, estimándose que un 80% de los vecinos separan los residuos secos recuperables, biodegradables y especiales (Alianza GAIA, 2020); (4) hay tres cooperativas de recuperadores que suman alrededor de 60 trabajadores, las cuales trabajan en forma conjunta y coordinada con el municipio; (5) existe un Parque Tecnológico de Reciclado (PTRR) en el cual funcionan el relleno sanitario, una planta de recuperación de residuos reciclables, una planta de recuperación de aceite vegetal usado, una planta de reciclado de envases PET y una planta de chipeado y compostaje, mientras que a la fecha (2020) se encuentran en fase de prueba un biodigestor, una planta de aceite mineral usado y una planta de procesamiento de neumáticos.

En Rafaela estamos ante un claro caso de emprendedurismo, dado que fueron los intendentes Omar Perotti (1991-1995, 2003-2011) y Ricardo Peirone (1995-2003) quienes colocaron el tema en agenda. El motor inicial de la política GIRSU no fue ambiental sino social, ya que a comienzo del 2000 vivían alrededor de 30 familias en torno al entonces basural a cielo abierto (Instituto Para el Desarrollo Sustentable de Rafaela, s/f). A estas familias se las incluyó en un programa de subsidios por desempleo (Plan Trabajar), pero el objetivo final era incluirlas en el sistema formal de trabajo. Para ello se conformaron dos cooperativas de recuperadores, a las que luego se agregaría una tercera, y se accedió a una serie de programas de inversión del Banco Mundial. En este marco, el intendente Perotti nombró en 2003 a Marta Engler al frente al programa GIRSU, quien estuvo en el cargo hasta 2010. Fue durante la gestión de Engler que se construyó el relleno sanitario, se formalizaron las cooperativas de recuperadores y comenzó “Creando Conciencia”, un programa que buscaba crear hábitos de separación de residuos en la población. En 2010 comenzó una segunda etapa con la creación, por parte del municipio, del Programa Rafaela+Sustentable y la posterior inauguración del PTRR en 2011, donde, como se mencionó previamente, hay varias plantas de tratamiento para los distintos materiales.

En Rafaela se registró una importante coalición a favor de la política GIRSU, mientras que existieron dificultades de implementación con algunos actores específicos, particularmente con los llamados generadores especiales. Según los entrevistados, los distintos partidos políticos locales apoyaron las distintas iniciativas planteadas por los intendentes. También es importante resaltar el apoyo de distintas instituciones académicas y de investigación, como la Universidad Tecnológica Nacional, la Universidad Nacional de Rafaela y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). La adhesión de los empresarios considerados generadores especiales a la separación en origen se logró con la sanción de la Ordenanza de Generadores Especiales en 2017 y su reglamentación en 2018.

Tal como se desprende de entrevistas y documentos, en Rafaela ha sido muy importante el entorno innovador. Desde los años 1990, el municipio tiene convenios de hermanamiento con varias ciudades, entre las que destaca Curitiba, considerada un modelo en lo que refiere a la gestión ambiental y la planificación urbana. Estos vínculos influyeron en cambios más generales en la planificación urbana del municipio y redundaron en un acompañamiento técnico e intercambio de experiencias a lo largo de todo el proceso de implementación de la nueva GIRSU. Además, se han firmado distintos convenios con ONG internacionales, como la Fundación ZERI (Zero Emission Research and Initiatives) y la Fundación McArthur, cuyo fin era la capacitación y creación de capacidades para la GIRSU.

Finalmente, Rafaela ha financiado por sí misma gran parte de los distintos programas GIRSU. Durante los primeros años, el municipio, por medio de acuerdos con el gobierno nacional, pudo acceder a distintos fondos del Banco Mundial para hacer frente a la compra de maquinaria. Las demás inversiones y el sostenimiento de toda la política GIRSU ha sido solventada con recursos propios provenientes de las tasas municipales. La autonomía financiera de Rafaela ha planteado algunos conflictos con la provincia, que buscó conformar un consorcio regional para que los municipios adyacentes dispusiesen sus residuos en el PTRR de Rafaela, a pesar de que el gobierno provincial, a diferencia de lo sucedido en La Plata y en el Valle de Uco, no financió ninguna de las innovaciones en la GIRSU que tuvieron lugar en el municipio.

Valle de Uco

La región del Valle de Uco (Mendoza) está conformada por tres municipios: Tunuyán, Tupungato y San Carlos. Juntos tienen una extensión de 17.370 km² y cuentan con 114.680 habitantes (INDEC, 2010). Si bien los tres municipios tienen núcleos urbanos, se caracterizan por un perfil predominantemente rural. En 2018, según datos proporcionados por funcionarios del COINCE se dispusieron aproximadamente 85 tn diarias. La única información con que se cuenta sobre la composición de los residuos evidencia que la mayoría de lo dispuesto son residuos domiciliarios y descartes orgánicos provenientes de las industrias vitivinícolas y frutícolas regionales.

La principal característica del proceso de innovación es que los tres municipios de la región lograron crear y sostener un consorcio intermunicipal (Consorcio Interjurisdiccional de la Zona Centro – COINCE) para el tratamiento de los RSU, el primero en la provincia de Mendoza y uno de los pocos consorcios intermunicipales del país. Esto les permitió avanzar con la erradicación y saneamiento de algunos basurales a cielo abierto y la construcción y puesta en marcha de un Parque Ambiental. En cuanto a las dimensiones GIRSU, se observa que: (1) dos municipios, Tunuyán y San Carlos, cerraron los antiguos basurales a cielo abierto (uno se transformó en planta de transferencia y el otro se encuentra en proceso de remediación) cuando se inauguró el relleno sanitario en 2008, mientras que el basural de Tupungato sigue funcionando; (2) los tres municipios muestran un incremento sostenido de la cantidad de disposición de residuos, sea por el aumento de la población como por los hábitos de consumo; (3) prácticamente no existe la recolección diferenciada en la región, salvo programas muy acotados con finalidad educativa y un programa para la recolección de residuos verdes y de la construcción en San Carlos; (4) en la región no existen cooperativas de recuperadores urbanos, ya que hay muy pocos “cartoneros” que realizan recolección de materiales

de forma independiente; (5) el COINCE cuenta con un Parque Ambiental donde hay un relleno sanitario y una nave de acopio y separación de materiales reciclables.

Al igual que en Rafaela, en el Valle de Uco el motor de la innovación fue el emprendedurismo de los intendentes, en especial de Jorge Difonso (intendente de San Carlos entre 2007 y 2015). En esta región no se registró ningún tipo de movilización en torno a la gestión de los residuos. La creación del COINCE, innovación más destacable de la región, fue un proyecto que nació a partir de la legislación provincial sobre consorcios intermunicipales (Ley 5970/92) y de la voluntad de los intendentes municipales. Este proceso comenzó en el año 2000, cuando los municipios firmaron el acta constitutiva del COINCE. Sin embargo, no se lograron avances concretos hasta 2006 cuando obtuvieron un subsidio del gobierno provincial que permitió comenzar con la construcción del centro de tratamiento y disposición final. Ese mismo año, fue elegido intendente de San Carlos Jorge Difonso, quien previamente había encabezado las luchas antimineras en la región y basó gran parte de su campaña electoral en temas ambientales, entre los que se incluyó la GIRSU. Si bien cuando él asumió ya estaba en marcha el proceso, fue Difonso quien en 2008 consiguió un subsidio de la Unión Europea que permitió la construcción de una nave de clasificación de residuos junto al flamante relleno sanitario. Además, ejerciendo la presidencia del COINCE, Difonso llevó adelante las negociaciones con la provincia para obtener mayores fondos y jugó un rol decisivo en el nombramiento y constitución de la gerencia del COINCE, sobre todo en el nombramiento de la gerente general, Silvina Macías, quien se mantiene en el cargo hasta el día de hoy. Fue durante su gestión que se inauguraron el relleno sanitario y la planta de clasificación de residuos, como así también la ampliación de las tareas llevadas a cabo por el COINCE.

El proceso innovador continuó en 2012 con la sanción de ordenanzas comunes sobre la GIRSU en los tres municipios. Sin embargo, el proceso siempre ha estado signado por las dificultades económicas, que han actuado a la vez como una traba (imposibilidad de clausurar el basural a cielo abierto de Tupungato y de implementar un programa de recolección diferenciada) y como un disparador para crear nuevas capacidades (asunción por parte del COINCE de tareas que antes eran tercerizadas).

Si bien en el Valle de Uco no se registraron reclamos por parte de la sociedad civil en torno a la GIRSU, las coaliciones Estado-sociedad jugaron un rol importante. En primer lugar, debe mencionarse que, sobre todo desde la asunción de Difonso como intendente, se forjó una fuerte relación entre los municipios y las organizaciones ambientales de la región. Esto posibilitó que no hubiera conflictos a la hora de ubicar el relleno sanitario, el cual se encuentra en una zona con muy baja densidad poblacional y donde no hay acuíferos ni ríos que puedan verse afectados. En segundo lugar, también ha sido importante la coalición entre los gobiernos municipales y el sector empresarial. Si bien hubo reparos de algunos grandes generadores (especialmente los supermercados) cuando tuvieron que hacerse cargo económicamente de la gestión de los residuos, esos reparos pronto fueron subsanados. En particular, las bodegas de la región se mostraron a favor de la GIRSU, dado que contar con un certificado de disposición final de sus residuos les ayuda a posicionarse en el mercado.

El entorno innovador ha jugado un rol fundamental en el Valle de Uco. En 2004 en San Carlos comenzaron las movilizaciones contra la minería metálica debido a la existencia de algunos

proyectos de prospección. Este conflicto se fue agudizando hasta 2007, consolidando al Valle de Uco como un bastión de oposición a la megaminería y de defensa del cuidado del agua (Christel, 2015). De estas movilizaciones debe resaltarse el rol protagónico que tuvo Difonso y la aceptabilidad que tuvieron en la sociedad, a partir de entonces, todos aquellos proyectos que tendieran a la protección y mejoramiento ambiental, incluida la gestión de residuos.

El principal problema que han enfrentado los tres municipios del Valle de Uco es la escasa disponibilidad de recursos propios para poder hacer frente tanto a los costos de la puesta en funcionamiento y mejoras del Centro Ambiental como a los gastos corrientes que acarrea la recolección y disposición final. De ahí que todo el proceso ha sido dependiente de la voluntad del gobierno provincial, quien de forma intermitente ha aportado los fondos, y de algunos subsidios internacionales.

CONCLUSIONES

El análisis conjunto de los cuatro casos nos permite sacar cuatro grandes conclusiones. Primero, aún en una misma área de políticas públicas (i.e. residuos), qué se entiende por innovación depende del punto de partida. En Rafaela y los municipios del Valle de Uco, donde el punto de partida es la necesidad de cerrar los basurales municipales, el solo hecho de reemplazarlos por un relleno sanitario constituye ya una innovación. En cambio, en los distritos metropolitanos, donde el punto de partida es el funcionamiento previo de rellenos sanitarios, la innovación necesita ir más allá. Esto implica que, aun cuando partamos de dimensiones de análisis comunes, no podemos usar la misma vara para medir y comparar la innovación en distritos con puntos de partida diferentes, los que tienen además diferentes capacidades presupuestarias.

Segundo, los resultados muestran, como ya se anticipó, que no existe una única fuente ni un solo camino para lograr la innovación en políticas de residuos sólidos urbanos. En unos casos la movilización social parece haber sido más importante (CABA y La Plata), mientras que en otros el emprendedurismo estatal parece haber sido más determinante (Rafaela y Valle de Uco). A su vez, la comparación entre CABA y La Plata sugiere que las demandas sociales que disparan y sostienen la innovación pueden variar de un caso al otro. En CABA fueron determinantes las demandas de los cartoneros por ser incorporados en el servicio formal de recolección diferenciada junto con el reclamo más general de las organizaciones ambientalistas para conseguir reducir la generación y disposición de residuos (“Basura Cero”). En cambio, en La Plata el proceso de innovación fue disparado por una demanda puntual de organizaciones ambientalistas y vecinales (el cierre del relleno) que luego se ampliaría hacia una demanda más general (“Basura Cero”), sin que se registrasen en todo el período movilizaciones de cartoneros significativas.

Tercero, nuestros hallazgos parecen mostrar ciertas relaciones entre las fuentes de innovación, por un lado, y los tipos de coaliciones favorables al cambio y el entorno innovador, por el otro. Donde la innovación fue impulsada fuertemente por la movilización social (CABA y La Plata), encontramos, como sería esperable, coaliciones de distintas organizaciones sociales con líderes y partidos políticos de la oposición y expertos e instituciones de investigación - en La Plata, además, es central el rol

del poder judicial. En esos mismos casos, encontramos que o bien no hay un entorno innovador claro (La Plata) o el entorno innovador surge más tardíamente y tiene un rol secundario respecto de la movilización social (CABA). En cambio, donde el emprendedurismo de los intendentes fue decisivo (Rafaela y Valle de Uco), observamos un claro entorno innovador que explica en parte la iniciativa de los emprendedores y notamos además una coalición pro-cambio de carácter más político-partidario, la que también está integrada por expertos y, especialmente en el caso de Valle de Uco, empresarios. Estos hallazgos podrían sugerir que, mientras la movilización social y la participación de organizaciones sociales en coaliciones pro-cambio parecen ser cruciales en distritos metropolitanos, el papel de emprendedores individuales y/o de entornos innovadores preexistentes parece ser más importante en municipios de menor escala.

Finalmente, la disponibilidad de recursos propios parece favorecer el mayor alcance de las innovaciones en las cinco dimensiones GIRSU estudiadas, independientemente de las otras variables analizadas. Mientras en Valle de Uco y La Plata las innovaciones fueron posibles gracias al financiamiento provincial (y extranjero), en Rafaela y CABA todas las innovaciones se financiaron con recursos propios. Con todo, la comparación entre Rafaela y los municipios del Valle de Uco sugiere que la mayor disponibilidad de recursos propios (i.e. Rafaela) favorece que municipios con un mismo punto de partida (basurales a cielo abierto) alcancen distintos niveles de innovación que aquellos que dependen de recursos externos (i.e. Valle de Uco). En el mismo sentido, los casos de CABA y Rafaela podrían indicar que, cuanto mayor capacidad tiene un distrito para financiar todas sus políticas de residuos con sus propios recursos, mayores chances tiene de avanzar en las distintas dimensiones de la GIRSU. Sin embargo, eso no quiere decir que la capacidad presupuestaria sea una condición suficiente para explicar la innovación en políticas de residuos. Estudios previos (Gutiérrez, 2017) indican que la capacidad presupuestaria establece un piso para que un distrito pueda encarar nuevas políticas de residuos pero que el proceso innovador solo puede entenderse como resultado de una conjunción de factores que, según discutimos a lo largo de este capítulo, variará según el contexto.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Alianza GAIA (2020). Sistema integral de manejo de residuos: la experiencia de RAFAELA. Recuperado en febrero de 2021 desde: <https://tinyurl.com/y8vjnyp9>
- Annunziata, R. (2008). Apostando a lo local: La «democracia de proximidad» en el Municipio de Morón. En *Colección Becas de Investigación. Las izquierdas Latinoamericanas. De la oposición al Gobierno* (pp. 309-346). Recuperado de <https://tinyurl.com/y9u58vyw>
- Ayres, S. (2017). “Assessing the impact of informal governance on political innovation”. *Public Management Review*, 19(1), 90-107. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200665>
- Bakir, C. (2009). “Policy Entrepreneurship and Institutional Change: Multilevel Governance of Central Banking Reform”. *Governance*, 22(4), 571-598. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01454.x>

- Bakir, C., & Jarvis, D. S. L. (2017). "Contextualising the context in policy entrepreneurship and institutional change". *Policy and Society*, 36(4), 465-478. DOI: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1393589>
- Berk, G., & Galvan, D. (2009). "How People Experience and Change Institutions: A Field Guide to Creative Syncretism". *Theory and Society*, 38(6), 543-580.
- Brandão, I. R. y Gutiérrez, R. A. (2018). "La emergencia de nuevos regimens de políticas de residuos en América Latina: los casos de la Argentina y Brasil". En Chamber, P. y Suárez, F. (Eds.), *Recicloscopio V. Los Polvorines*: Ediciones UNGS.
- Carenzo, S., Acevedo, R. y Bárvaro, J. (2013). "Construyendo oficio: experiencias laborales de integrantes de una Planta Social de Separación en el CEAMSE". *Trabajo y Sociedad*, 20, 221-238.
- Cajaiba-Santana, G. (2014). "Social innovation: Moving the field forward. A conceptual framework". *Technological Forecasting and Social Change*, 82, 42-51. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2013.05.008>
- Chambon, J.-L., David, A., & Devevey, J.-M. (1982). *Les Innovations Sociales*. París: Presses Universitaires de France.
- Christel, L. G. (2015). "Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: Los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan" (2003-2009) (Doctoral). Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Política y Gobierno, Buenos Aires, Argentina.
- D'hers, V. y Shammah, C. (2014). "Políticas y prácticas en torno a la gestión de los RSU: un estudio de cinco ciudades de Argentina". En Vergara, G. (comp.), *Recuperadores, Residuos y Mediaciones: análisis desde los interiores de la cotidianeidad, la gestión y la estructura social*. Estudio Sociológicos Editora.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Heaven and London: Yale University Press.
- Defourny, J., & Nyssens, M. (2013). "Social innovation, social economy and social enterprise: What can the European debate tell us?" En F. Moulaert, A. Mehmood, & A. Hamdouch (Eds.), *The International Handbook of Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Cheltenham, UK: Edward Elgard Publishing.
- FIUBA y CEAMSE (2015). *Estudio de calidad de los residuos sólidos urbanos (RSU) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Recuperado el 11 de marzo de 2021 desde: <https://tinyurl.com/yceavf6s>
- Godin, B. (2006). "The Linear Model of Innovation: The Historical Construction of an Analytical Framework". *Science, Technology, & Human Values*, 31(6), 639-667. DOI: <https://doi.org/10.1177/0162243906291865>
- Gutiérrez, R. A. (2017). "¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires". En Günther, M. y Gutiérrez,

- R. A. (Eds.), *La política del ambiente en América Latina: una aproximación desde el cambio ambiental global*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Gutiérrez, R. A. (2018). “Introducción. Ambiente, estado y Sociedad: estudiando las políticas ambientales en Argentina”. En Gutiérrez, R. A. (Ed.). *Construir el ambiente: Sociedad, estado y políticas ambientales en Argentina*. Buenos Aires: Teseo.
- Gutiérrez, R. A. (2020). “A Troubled Collaboration: Cartoneros and the Pro Administrations”. *Latin American Politics and Society*, 62 (1), 97-120.
- Henderson, H. (1993). “Social innovation and citizen movements”. *Futures*, 25(3), 322-338. DOI: [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(93\)90140-O](https://doi.org/10.1016/0016-3287(93)90140-O)
- IDSR (2013). *Campana de uso racional de la bolsa plástica*. Recuperado en febrero de 2021 desde: <https://tinyurl.com/ya4m9dqw>
- INDEC (s/f). *Censo 2010*. Recuperado el 11 de marzo de 2021 desde: <https://tinyurl.com/y7k7y287>
- Instituto para el Desarrollo Sustentable de Rafaela (s/f). Rafaela Ciudad Sustentable, Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Recuperado el 10 de agosto de 2021 desde: t.ly/Totq
- Jansen, R. S. (2016). “Situating political innovation: Explaining the historical emergence of new modes of political practice”. *Theory and Society*, 45(4), 319-360. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11186-016-9272-0>
- Kingdom, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. UK: Pearson Education Limited.
- Klein, J.-L. (2017). *La innovación social ¿Un factor de transformación?* Foro Vol. 1(1), 9-26.
- Lévesque, B. (2013). “Social innovation in governance and public management systems: Toward a new paradigm?” En F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, & A. Hamdouch (Eds.), *The International Handbook of Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- MayEP. (2015). Programa de Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos. Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Espacio Urbano.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). “Policy Entrepreneurship and Policy Change”. *Policy Studies Journal*, 37(4), 649-667. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00329.x>
- Mintrom, M., & Thomas, M. (2018). “Policy entrepreneurs and collaborative action: Pursuit of the sustainable development goals”. *International Journal of Entrepreneurial Venturing*, 10(2), 153. DOI: <https://doi.org/10.1504/IJEV.2018.092710>
- Montera, C. (26 al 30 de agosto de 2019). *Los aportes de la sociología de la traducción para el análisis de las acciones públicas*. Reflexiones a partir de la gestión de los residuos en el municipio de Morón (2007-2015). XIII Jornadas de Sociología. Universidad de Buenos Aires.
- Montera, C., Moreno, I., Verrastro, E., y Saidón, M. (2018). “Las crisis como motores de cambio de las políticas de residuos: Los casos de Ciudad Autónoma de Buenos Aires y La Plata”. En R.

- A. Gutiérrez (Ed.), *Construir el Ambiente. Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Buenos Aires: Teseo.
- Moulaert, F. (2010). "Social innovation and community development: concepts, theories and challenges". En Moulaert, F., Martinelli, F. Swyngedouw, E. y González, S. (ed.). *Can Neighbourhoods Save the City?: Community Development and Social Innovation*. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203849132>
- Moulaert, F., MacCallum, D., & Hillier, J. (2013). "Social innovation: Intuition, precept, concept, theory and practice". En F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood, & A. Hamdouch (Eds.), *The International Handbook of Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*. Cheltenham: Edward Elgard Publishing.
- Mulgan, G. (2006). "The Process of Social Innovation". *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 1(2), 145-162. DOI: <https://doi.org/10.1162/itgg.2006.1.2.145>
- Mulgan, G., & Sanders, B. (2007). *Social innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*. London: Young Foundation.
- Oeij, P. R. A., Dhondt, S., & Korver, T. (2011). "Workplace Innovation, Social Innovation, and Social Quality". *The International Journal of Social Quality*, 1(2), 31-49.
- Polverini, E. (2004). *Análisis de la gestión de los RSU, Municipio de Morón*. Recuperado de: http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Modulos/Ambiente/Residuos/Residuos_Solidos_Moron.pdf
- Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of innovations*. New York: Free Press.
- Sabatier, P. A. (1988). "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". *Policy Sciences*, 21(2-3), 129-168. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF00136406>
- Saidón, M. (2020). Explicar la innovación en políticas públicas. La Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en municipios argentinos. Buenos Aires: Teseo.
- Schejtman, L. y Cellucci, M. (2014). *Gestión integral de residuos sólidos: políticas municipales que promueven la sustentabilidad*. CIPPEC.
- Schneider, M., & Teske, P. (1992). "Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government". *American Political Science Review*, 86(3), 737-747. DOI: <https://doi.org/10.2307/1964135>
- Schneider, M., Teske, P. E., & Mintrom, M. (1995). *Public entrepreneurs: Agents for change in American government*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Schumpeter, J. A. (1954). *History of economic analysis*. Great Britain: Allen & Unwin Publishers.
- Vommaro, G., y Morresi S. (2015). *Hagamos equipo: PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.

- Wagner, R. E. (1966). "Pressure groups and political entrepreneurs: A review article". *Public Choice*, 1(1), 161-170. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF01718992>
- Wynen, J., Verhoest, K., Ongaro, E., van Thiel, S. (2014). "Innovation-Oriented Culture in the Public Sector: Do managerial autonomy and result control lead to innovation?" *Public Management Review*, 16(1), 45-66. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.790273>