



# **Maestría en Administración y Políticas**

## **Públicas**

### **Tesis**

#### **Decimoprimera Promoción**

**Implementación de políticas y gestión de los residuos sólidos urbanos en el  
Municipio de Almirante Brown, de la provincia de Buenos Aires, entre  
2010 y 2018.**

**Lepere, José – N° de legajo: 25.029.552**

**Buenos Aires, 30 de julio de 2019**

---

**Máximo Lanzetta**

**Director**

## ÍNDICE

|                     |   |    |
|---------------------|---|----|
| <b>Capítulo I</b>   | <b>Introducción</b> .....   | 4  |
|                     | I. Construcción del problema y objetivos de la investigación.....   | 4  |
|                     | II. Metodología de la investigación.....  | 16 |
| <b>Capítulo II</b>  | <b>Antecedentes y contexto teórico-conceptual</b> .....   | 21 |
|                     | I. Antecedentes del problema.....   | 21 |
|                     | II. Contexto teórico-conceptual.....  | 23 |
| <b>Capítulo III</b> | <b>Análisis de la experiencia del Municipio de Almirante Brown en la gestión de residuos sólidos urbanos</b> .....  | 39 |
|                     | I. Medidas y políticas implementadas por el Municipio de Almirante Brown, según el informe de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.....               | 39 |
|                     | II. Recursos y presupuesto del Municipio de Almirante Brown destinado a la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU).....                          | 53 |
|                     | Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos “RAEE”.....  | 57 |
| <b>Capítulo IV</b>  | <b>Estudio de opinión pública sobre la GIRSU en los Municipios de Almirante Brown, Avellaneda y Quilmes: Administración de residuos sólidos urbanos</b> ..... | 62 |
|                     | I. Administración de residuos sólidos urbanos.....  | 62 |
|                     | II. Alcance de la encuesta de opinión pública.....  | 72 |
|                     | III. Encuadre metodológico de la encuesta de opinión elaborada.....   | 73 |
|                     | IV. Análisis de los resultados de la encuesta.....  | 75 |
|                     | IV.1 Conocimiento acerca del servicio de recolección de basura.....   | 75 |
|                     | IV.2 Conocimiento sobre el tratamiento de residuos.....   | 79 |

|  |           |
|--|-----------|
| IV.3 Responsabilidad de recolección de basura.....                                     | 85        |
| IV.4 Frecuencia del servicio de recolección de basura.....                             | 87        |
| IV.5 Gestión municipal con relación a la recolección y tratamiento de<br>residuos..... | 88        |
| <b>Capítulo V Conclusiones.....</b>  | <b>91</b> |
| <b>Referencias bibliográficas.....</b>   | <b>99</b> |



Universidad de  
**San Andrés**

## CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

### I. CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

La actual crisis ambiental global sintetiza una noción que se ha expresado como crisis civilizatoria (Bartra, 2009; Lander, 2010; Günther, 2014), crisis ambiental (Estenssoro, 2007), crisis ecológica (White, 1967) y cambio climático en el Antropoceno (Crutzen, 2002). Estas nociones que definen al cambio climático dan cuenta, en realidad, de una serie de procesos y relaciones más amplias que han dado espacio a una nueva denominación: “cambio ambiental global”. Este deslizamiento de concepto permite abordar, desde una mirada crítica, las causas del cambio climático, así como ofrece explorar nuevas formas de gobernar, producir y conocer las relaciones sociedad-naturaleza, que van más allá de la preocupación por la mitigación y la adaptación a este fenómeno. Esto conlleva a un terreno que da lugar a resignificar el papel de la política, de las políticas públicas y de los distintos actores sociales, como potenciales vías y agentes transformadores frente a la crisis socioambiental, así como cambiar los modelos que guían las políticas. Se puede entender, entonces:

Cómo, a partir de la transformación del territorio, se ven afectadas las comunidades y sus culturas, así como los asentamientos socio-ecológicamente complejos, como las ciudades y los entramados hipercomplejos con los cuales esas unidades de análisis interactúan. (Günther y Gutiérrez, 2017: 11).

En este sentido, frente a los enfoques que rechazan la idea de que las políticas públicas incluyan mayor protección ambiental (Alimonda, 2006; Acsehrad, 2003), la emergencia de nuevos modelos para la gestión ambiental dio lugar al “desarrollo sostenible”. Se trata, por ejemplo, del de Gestión Integrada de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU), “basado en los pilares de la reducción, la reutilización y reciclaje y el tratamiento de los residuos, los cuales

implican un cambio radical en el modo en que entendemos y tratamos el ambiente como sumidero.” (Gutiérrez, 2017: 239).

La gestión de residuos no tiene una sola función y tampoco existe una solución única para la aplicación de una estrategia o tecnología aplicada. A partir del impulso nacional, para implementar el modelo, han surgido diversas experiencias locales que merecen ser visibilizadas y estudiadas en profundidad. En este marco, considero que el estudio sobre gastos y políticas públicas ambientales locales ofrecerá a los municipios insumos muy importantes para la gestión que apunten a la mejora y optimización de sus recursos para lograr una adecuada gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU).

Los residuos<sup>1</sup> pueden clasificarse de diferentes maneras, ya sea por su origen (doméstico, comercial, industrial, de la construcción, institucional, hospitalario, agrícola), sus impactos (peligrosidad, acumulación, continuidad, volumen), sus atributos técnico-económicos (capacidad de ser transformado o reutilizado) y por sus formas de recolección y disposición. (Sabaté, 1999). Ciertos residuos se convierten en recursos materiales para distintos actores sociales, ya que los utilizan de manera secundaria, como bien material, tanto para recuperarlo como para reciclarlo. “Como cualquier otro elemento de utilidad material directa o por sus propiedades, es portador de valor económico bajo condiciones técnicas y socioculturales particulares. No obstante, no todos los componentes de los residuos adquieren ese valor. Por lo tanto, una parte de la naturaleza fisicoquímica y biológica de los residuos debe ser eliminada, apartada y controlada.” (Suárez, 2010).

Los residuos dan lugar a dos tipos de actividades económicas (Pírez y Gamallo, 1994; Castillo Berthier, 1990): 1) eliminación a través de la recolección y la disposición final, 2)

---

<sup>1</sup> Se considera “residuo” a toda materia que, para quien la desecha, carece de valor estético, sanitario y/o económico. (Pírez y Gamallo, 1994).

como mercancía que se presta a acciones apuntadas a su aprovechamiento económico.<sup>2</sup> Siguiendo a Francisco Suárez (2010), la gestión de residuos sólidos es uno de los temas más recurrentes en los diversos abordajes sobre la cuestión ambiental. La recolección de residuos funciona tanto en circuitos formales como informales, y en estos últimos encontramos actores y códigos que conforman un posible espacio de estudio en sí mismo. Al respecto, fue interés de muchos investigadores sociales analizar la búsqueda de soluciones por parte del Estado a nivel municipal frente a esta problemática señalada, teniendo en cuenta los procesos socioculturales vinculados a la gestión de residuos sólidos urbanos, la dinámica territorial de los circuitos de recuperación de residuos sólidos urbanos, los procesos de interacción social entre los distintos agentes de la recuperación y el reciclaje, y el impacto ambiental generado por los basurales sobre la población de la zona.

La gestión adecuada de los residuos sólidos urbanos (RSU) se ha convertido en un importante desafío para los países en desarrollo (Henry [et al.], 2006; Saikia y Nath, 2015). En la Argentina, como en muchos países, pese a que la sociedad es responsable de la gestión y la generación de residuos, son los municipios los principales responsables de su gerenciamiento, tal como lo señalan Platzeck, María Elena y Horacio Campaña (S/F):

La recolección, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos (RSU), constituyen un problema a ser resuelto por los organismos municipales de planificación, administración y gobierno de una comunidad. La complejidad del mismo se incrementa en la medida que las poblaciones crecen en tamaño y cambian sus hábitos de consumo, produciendo la variación de los parámetros de cantidad y calidad de los RSU (Platzeck, Campaña: S/F).

---

<sup>2</sup> El residuo se convierte, en situaciones de marginalidad y exclusión social, en elemento clave para la construcción de viviendas sobre terrenos bajos, en fuente de alimentación y en mercancía para el recupero y la comercialización. (Shammah, 2009).

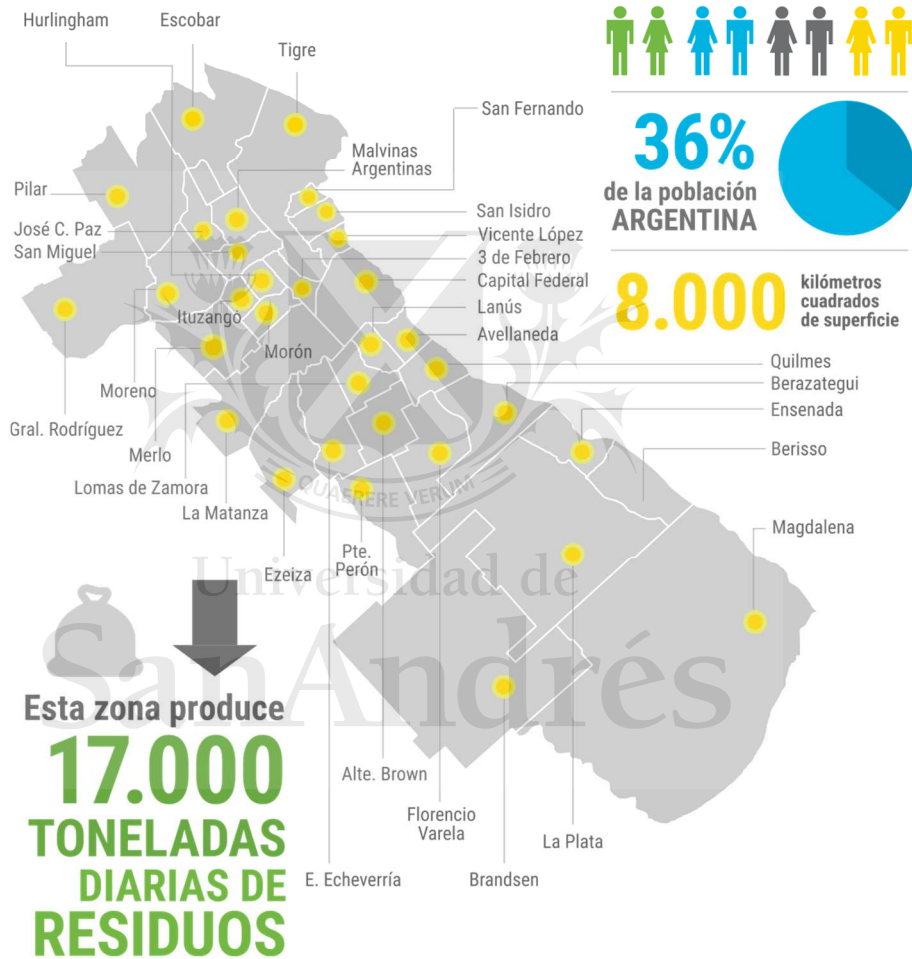
A los fines de generar un sistema de gestión de residuos para el área geográfica comprendida por la Ciudad de Buenos Aires y el conglomerado de partidos que la rodean, en 1977 se creó la Coordinación Ecológica Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), mediante la firma de los acuerdos interjurisdiccionales suscriptos entre los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires del 7/1/1977 y 6/5/1977, y ratificados por los Decretos Leyes 8782, 8981 y 9111/78 de la Provincia de Buenos Aires y mediante la Ordenanza N° 33.691 de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. (Taborda, 2008).

En la actualidad, el área de influencia de la CEAMSE está integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los municipios de Vicente López, San Isidro, Tigre, San Fernando, Tres de Febrero, General San Martín, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Presidente Perón, Morón, Merlo, Moreno, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Pilar, General Rodríguez, Quilmes, Florencio Varela, Berazategui, La Plata, Berisso y Ensenada. También se reciben los residuos de Magdalena, Escobar y el municipio de Brandsen. (Véase Gráfico N°1). En el siguiente gráfico CEAMSE publica que, en el Área Metropolitana de Buenos Aires, ámbito geográfico de acción de la Coordinación, suma, en conjunto, “cerca de 14,5 millones de habitantes (según el Censo 2010), o sea más del 36% de la población argentina, distribuidos en una superficie de 8.800 kilómetros cuadrados. Esta zona produce unas 17 mil toneladas diarias de residuos que representan el 40% del total generado en el país y allí están radicadas el 40% de las industrias.” (CEAMSE, s/f).

### Gráfico N°1: Área de acción del CEAMSE

El ámbito geográfico de acción del CEAMSE es el AMBA.

(Área Metropolitana de Buenos Aires)



Fuente: <http://www.ceamse.gov.ar/wp-content/themes/ceamse-2017/img/chart02.png>

Con la reforma constitucional de 1994, los constituyentes incorporaron las competencias que, en materia ambiental, corresponde a cada jurisdicción, en el artículo 41 de la Constitución Nacional (CN). Esto representó un avance en términos normativos, así como una demostración de que el país se vinculaba a la preocupación global por garantizar el



derecho a un ambiente sano, como la protección de otros derechos denominados de incidencia colectiva o de tercera generación: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.” (CN, art. 41, 3<sup>er</sup> párrafo). Este avance normativo, planteó las bases para que se dictaran normativas para un mínimo de protección. Con ello, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podían dictar sus normas complementarias a las dictadas por la Carta Magna.

En concordancia con la creciente preocupación social y gubernamental por el manejo de los RSU, desde distintos sectores se fue presentando la necesidad de pasar de un modelo centrado en la disposición final de residuos en rellenos sanitarios (modelo de enterramiento masivo) hacia el modelo de gestión integral de residuos sólidos urbanos. (Gutiérrez, 2017:240).

De esta manera, el tema de la basura fue acompañado por la sanción de nuevas leyes que implicaron los avances normativos mencionados, pilares en lo que respecta al modo en que los residuos sólidos urbanos deberían ser gestionados. Así fue como, en 2004, se sancionó la ley nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (Ley 25.916/04). La mayoría de las provincias sancionó leyes con lineamientos similares a los de la ley nacional e, incluso, varios municipios sancionaron ordenanzas para continuar con el enfoque que incorpora los tres objetivos centrales del modelo GIRSU: 1) reducir, 2) reutilizar y reciclar y 3) tratar los residuos. Enfatizando en “los objetivos que surgen especialmente de la situación del manejo de residuos en la Argentina: la erradicación de basurales y, en menor medida, la incorporación social de los recuperadores informales.” (Gutiérrez, 2017:241).

A este respecto, cabe señalar la reflexión de Laura Sagrera (2003), quien sostiene que:

La disposición de los residuos sólidos urbanos (RSU) o residuos domiciliarios, en la terminología de la Ley N° 25.916, ha sido una preocupación constante y creciente en todas las sociedades, sobre todo a lo largo del siglo XX, en el que se han experimentado diversas técnicas, entre las cuales, la del relleno sanitario, racionalmente implementada, aparece como la más apropiada, otorgando ciertas garantías de impermeabilización para evitar la contaminación de los suelos...Uno de los aspectos centrales y más controvertidos en la disposición de los RSU, es el emplazamiento de los rellenos sanitarios, por cuanto éstos deberían situarse a una distancia considerable de los centros poblados para evitar que los efectos negativos de este tipo de establecimientos (malos olores, transmisión de enfermedades a través de insectos o animales, tránsito intensivo de camiones, ruidos, contaminación visual, etc.), incidan sobre dichas localidades. Y si bien se ha admitido la posibilidad de emplazar un relleno sanitario en sectores aledaños a zonas urbanizadas, para que ello sea posible, se debe mantener un nivel operativo de alta calidad y tener muy en cuenta la aceptación pública para la ubicación del relleno. (Sagrera 2003: 45)

En ese sentido, la implementación de la Ley Nacional, y las normativas provinciales y municipales que subsiguieron, permitió la puesta en marcha, en enero de 2009, del Observatorio Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, dependiente de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, creado en el marco de la Estrategia Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU). “El Observatorio Nacional compila, sistematiza y clasifica información; elabora informes, estudios e investigaciones; desarrolla y coordina actividades de capacitación, entre otras tareas” (Shammah, 2009). Este

antecedente representó la incorporación de la problemática en la agenda pública, con propuestas para generar cambios relacionados con los aspectos considerados importantes en materia de RSU tanto dentro del sector público como del privado, con la participación de los recolectores y de los recuperadores informales, los gobiernos y la población en general. Al respecto, el siguiente cuadro ejemplifica lo que, en términos generales y esquemáticamente, sucedía antes y qué avances se esperaban u ocurrieron desde las sanciones de los avances normativos mencionados:

**Cuadro N°1: Comparación del Antes y el Después (esperado) de la ENGIRSU**

|                      | <b>Antes</b>   | <b>Después (lo esperado)</b>  |
|----------------------|--|---|
| <b>Poder Público</b> | <p>Escasa prioridad a la cuestión de los residuos sólidos.</p> <p>Desechos destinados a basurales a cielo abierto, sin conciencia de las causas y consecuencias ocasionadas.</p> <p>Desaprovechamiento de los residuos sólidos orgánicos (RSO).</p> <p>Recolección selectiva ineficiente, no señalizada y sin control.</p> | <p>Los municipios incorporan programas y trazan planos para el gerenciamiento de los residuos sólidos de la mejor manera posible, incluyendo a los recolectores y recicladores informales.</p> <p>Se busca la erradicación de los basurales, procurando la creación de soterramientos que cumplan las normas ambientales.</p> <p>Los municipios deben promover la instalación de compost para el tratamiento de los residuos sólidos orgánicos.</p> <p>Las intendencias deben organizar una recolección selectiva de material para reciclar y orgánicos para atender a toda la población, fiscalizar y controlar los costos de ese proceso, para que resulte eficiente.</p> |

|   |   |   |
|---|---|---|
| <b>Población</b>                              | <p>Separación no señalizada de basura reciclable en las casas.</p> <p>Falta de información.</p> <p>Atención de la recolección selectiva poco eficiente.</p>   | <p>La población debería separar el residuo reciclable en sus casas.</p> <p>Realización de campañas educativas sobre el tema de los residuos sólidos y la importancia de tener información y conocimiento sobre ello.</p> <p>La recolección selectiva se irá expandiendo.</p>  |
| <b>Recolectores y recicladores informales</b> | <p>Manejo de la basura realizado por empresas intermediarias, con riesgos de salud para los recolectores y la población en general.</p> <p>Predominio de la informalidad en el sector de recolección y reciclado.</p> <p>Problemas de calidad y cantidad de los residuos.</p> <p>Recolectores sin calificación.</p> | <p>Los recolectores y recicladores deben formar parte de organizaciones o cooperativas para mejorar el ambiente de trabajo, disminuir los riesgos a la salud, aumentar la ganancia y organizar, eficiente y eficazmente, el trabajo.</p> <p>Las cooperativas u organizaciones deben vincularse con empresas e intendencias/municipios para realizar las recolecciones y reciclaje.</p> <p>Mejoras en la calidad de separación de residuos y aprovechamiento de los reciclables.</p> <p>Entrenamiento para los trabajadores con el objeto de mejorar la productividad e higiene.</p> |

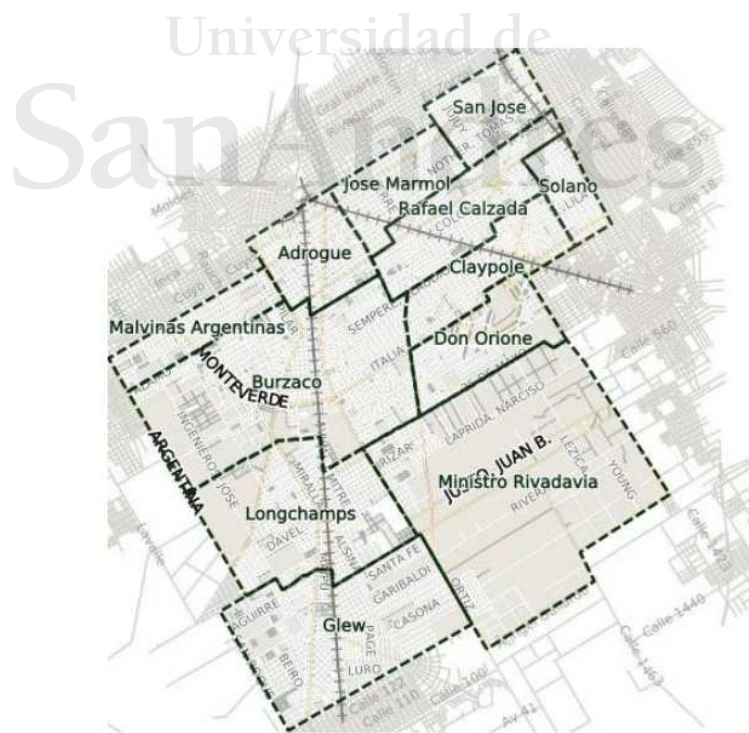
Fuente: Elaboración propia. Idea tomada de un estudio de CEMPRE (2013).

En este cuadro intento presentar una comparación del antes y el después esperado de la implementación de las normativas y políticas aplicadas para este sector. En este sentido, en este trabajo se abordan algunas reflexiones a partir de un estudio acerca del tratamiento, gestión y gerenciamiento de los residuos sólidos en un municipio de la provincia de Buenos

Aires, afectado preponderantemente por basurales, y en el que se ha implementado una política activa de consideración y atención a aspectos relacionados con el gerenciamiento de los RSU, en especial a partir de normativas y propuestas nacionales que incentivan la implementación de un destino ambientalmente adecuado de los residuos sólidos urbanos en el país.

El municipio de Almirante Brown se ubica en la región suroeste del denominado Gran Buenos Aires, provincia de Buenos Aires, y está conformado por doce localidades que se encuentran distribuidas en una extensión de 129 km<sup>2</sup>, de las cuales, 45 por ciento corresponde a una zona rural, y el 65 por ciento restante, a una zona urbana. Con una población total de 552.902 habitantes, el partido posee tres regiones bien diferenciadas: el área urbana, donde está concentrada la mayor parte de su población; la zona rural, en la localidad de Ministro Rivadavia; y el área industrial, que lleva la denominación de Sector Industrial Planificado Mixto, ubicado en la localidad de Burzaco y parte de Longchamps. (Véase Mapa N°1).

### **Mapa N°1: Localidades de Almirante Brown**



Fuente: Municipio de Almirante Brown.

En esta investigación nos hemos planteado estudiar centralmente la gestión de los residuos sólidos urbanos en el municipio de Almirante Brown de la provincia de Buenos Aires, con el objeto de observar los avances del modelo GIRSU, asumiendo que los gobiernos municipales son los responsables primarios de la gestión de los RSU<sup>3</sup> y ningún cambio de modelo de gestión puede tener lugar sin su iniciativa e intervención (Gutiérrez, 2017: 246). Para ello, analizamos los recursos percibidos y el presupuesto municipal destinado a la gestión integral de los residuos, y tratar de poner en tensión el binomio público-privado en la gestión de su recolección, teniendo en cuenta, por ejemplo, los servicios de recolección en los Partidos de Avellaneda, Quilmes y Almirante Brown. Finalmente, incluimos un estudio del funcionamiento de la recolección de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) en el municipio de Brown que, desde 2010, recolecta alrededor de tres mil kilos mensuales, siendo el único programa de carácter público que funciona mensualmente y se encuentra certificado por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS).

Esta investigación tuvo como punto de partida las siguientes preguntas: ¿Por qué es posible que algunos municipios logren avanzar más que otros en la aplicación del nuevo modelo de GIRSU? ¿Las capacidades presupuestarias condicionan las posibilidades que un gobierno local tiene para proponerse una innovación y de llevarla a cabo? ¿Se puede estudiar el impacto obtenido en el partido de Quilmes y Avellaneda con la municipalización de la recolección de RSU? ¿Es posible replicar esta experiencia en otros municipios como el de Almirante Brown? ¿Es más eficiente municipalizar? ¿Es más eficiente la tercerización del servicio? ¿Cómo se lleva a cabo y mantiene la iniciativa de la RAEE en Brown como un programa de recolección periódica? ¿Es posible replicar esta experiencia en otros municipios?

Para responder a estos interrogantes, hemos delimitado los siguientes objetivos de investigación:

---

<sup>3</sup> En el Capítulo II desarrollo con profundidad, los estudios sobre regímenes municipales y desarrollo local, y el proceso de transformación y las implicancias de los gobiernos locales en la Argentina.

### Objetivo General:

Analizar las políticas y la gestión de los residuos sólidos urbanos en el municipio de Almirante Brown, de la provincia de Buenos Aires, con el objeto de observar los avances del modelo GIRSU entre 2010 y 2017.

### Objetivos específicos:

- 1) Describir el proceso de incorporación y puesta en marcha del modelo GIRSU en el partido de Almirante Brown, de la provincia de Buenos Aires.
- 2) Analizar los recursos percibidos en el Municipio de Almirante Brown y el presupuesto local destinado a la gestión integral de los residuos.
- 3) Describir la gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) del Municipio de Almirante Brown.
- 4) Estudiar el proceso y avances de los servicios de recolección en los distritos de Avellaneda y de Quilmes, en contraste con el funcionamiento de ese servicio en Almirante Brown.
- 5) Indagar la efectividad de las políticas ambientales y de gestión municipal del modelo GIRSU, en función del binomio público-privado, a partir de los indicadores analizados y los procesos de interacción social (incorporando variables que muestren la demanda social y la participación de actores clave en el servicio de recolección de residuos).

Mi interés en estudiar este tema surgió a partir de la vinculación con el trabajo impulsado por el municipio de Almirante Brown en la temática, tanto en mi desempeño profesional como en el político. A partir de este interés empecé a identificar la ausencia de estudios académicos que trabajasen este municipio desde el enfoque que aquí propongo. Esta carencia fue entonces la principal razón del trabajo de investigación aquí realizado.

Llevé a cabo entonces un análisis descriptivo en torno al contexto normativo y de gestión a la luz de postulados de la Estrategia Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y el Observatorio Nacional, el compromiso de la intendencia por mejorar las

condiciones laborales y de higiene de todos los actores involucrados en la recolección de residuos sólidos, y la selección de residuos para el aprovechamiento y reciclado. Con el presente trabajo, pretendo brindar una visión actual de referencia acerca del municipio estudiado, analizando las posibilidades de mejorar, incorporando algunos tópicos determinantes en el futuro de la realidad de esta temática en el contexto actual.

En este sentido, cabe señalar aquí la intención de que este estudio se convierta en un material que, por un lado, muestre la situación de gestión, gerenciamiento y tratamiento de los residuos sólidos (municipales y locales) y; por otro, se indague la necesidad de incluir otras formas de gestión, a través de las cuales se haga propicia la materialización de la recolección de una manera más eficiente.

El espacio temporal de esta investigación fue enmarcado a partir de la implementación de la ENGRSU, la creación de su Observatorio Nacional y la sanción de normativas y políticas municipales emergentes de la iniciativa nacional como tema central en la agenda pública.

## **II. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

Con el fin de cumplir los objetivos de investigación propuestos, abordé una estrategia metodológica cualitativa descriptiva, teniendo en cuenta que este tipo de investigación “reseña las características de un fenómeno existente” (Salkind, 1999: 11).

Esta estrategia de investigación estuvo focalizada en las siguientes técnicas de relevamiento:

1. Comparación de documentos y de datos obtenidos: estudio de los ejes pertinentes a las categorías teóricas definidas en el marco conceptual presentes en documentos de organismos regionales y nacionales, gubernamentales y no gubernamentales; prensa escrita; sitios oficiales de los gobiernos, empresas y organizaciones sociales, medios



académicos y publicaciones nacionales e internacionales; desarrollo y análisis de encuestas a ciudadanos y ciudadanas de las localidades de Brown, de Avellaneda y de Quilmes; y entrevistas previamente diseñadas a informantes clave, especialistas en la temática estudiada.

2. Análisis de estudios secundarios y de materiales audiovisuales.
3. Interpretación de datos cuantitativos secundarios.
4. Participación en foros y seminarios sobre la temática.

Los instrumentos de registro que se generaron para poder llevar a cabo las técnicas mencionadas fueron los siguientes:

- a) Guías de pautas construidas a partir de indicadores, para el análisis de los documentos y páginas de Internet tomando como eje nociones tales como, principalmente: “residuos sólidos urbanos”, “gestión municipal”, “basura”, “Municipio Almirante Brown”, “RSU”, etcétera.
- b) Elaboración de matrices de datos en función de los ejes temáticos relevados de fuentes primarias y secundarias.
- c) Encuesta de opinión de elaboración propia sobre servicio de recolección de basura y tratamiento de residuos en los municipios de Almirante Brown, Avellaneda y Quilmes. (Véase Capítulo IV)

Las encuestas de opinión se llevaron a cabo para profundizar y recabar información acerca de la investigación propuesta. Así, a partir de la encuesta obtuvimos información más detallada, con comentarios personales y puntos de vista. Estas fueron dirigidas a grupos de personas específicos, que habitaran los tres municipios mencionados arriba.

La elaboración de esta encuesta de opinión constituyó un gran recurso para intentar conocer lo que los habitantes de esos distritos pensaban sobre cuestiones públicas importantes, tales como el tratamiento de los residuos en Almirante Brown, Avellaneda y

Quilmes. En general, los resultados de este tipo de encuestas ofrecen una visión de cambios importantes en la opinión pública (por ejemplo: cuestiones políticas, económicas y sociales) de un país, una región o una localidad. Al respecto, porque cada vez más se utilizan las encuestas para reunir información relevante sobre una gran variedad de temas que involucran a la sociedad en general, decidí utilizar este recurso metodológico como una forma de acercarse a la opinión de los vecinos de estos distritos sobre la temática de este trabajo. De este modo, conseguí construir datos que completaron un vacío de información -difícil de obtener de otro modo- mediante una herramienta única que brindó acceso a varios aspectos de la problemática del tratamiento de los residuos en tres municipios sumamente importantes, ubicados en el primer cordón de la provincia de Buenos Aires, para ofrecer un insumo de investigación al Municipio y planear intervenciones, políticas y soluciones en el futuro.

d) Monitoreo de imágenes, cuadros y audios que facilitaron ampliamente el desarrollo de esta investigación.

En definitiva, teniendo en cuenta lo dicho, esta investigación se realizó con análisis de tipo cualitativo y cuantitativo, utilizando estas variantes metodológicas para resaltar las fortalezas de ambos métodos e iluminar este estudio de manera que los datos se aprovechen desde distintos enfoques posibles. La técnica empleada fue el estudio bibliográfico y documental de fuentes tanto primarias como secundarias, con un trabajo de campo particular para el estudio de conocimiento, conciencia y percepción de las poblaciones de Almirante Brown, de Avellaneda y de Quilmes acerca del servicio, tratamiento y gestión de recolección de los residuos. Las experiencias respecto de la GIRSU fueron analizadas según el método de casos mediante datos contruidos a partir de información brindada por el Municipio de Almirante Brown, objeto de estudio de este trabajo, y mediante la realización de la encuesta de opinión arriba mencionada, cuya metodología se desarrolla con mayor profundidad en el

capítulo IV de esta tesis. Asimismo, contamos con entrevistas en profundidad con informantes claves (funcionarios y actores clave de la sociedad civil), lo que demuestra nuestro intento de tomar fuentes de origen diverso con la finalidad de contrastarlas.

Finalmente, el criterio de clasificación del material a estudiar fue el siguiente: 1) Documentos oficiales. 2) Entrevistas a protagonistas. 3) Artículos de opinión de protagonistas. 4) Bibliografía general y específica. 5) Informes y publicaciones no oficiales. 6) Trabajos de investigación. 7) Encuesta de opinión pública.

La presente investigación se estructuró en etapas, formuladas como capítulos. Esta primera, introductoria, incluye el planteamiento del problema, los objetivos, y la metodología. En el segundo capítulo se desarrolla el marco teórico-conceptual y se presentan los antecedentes de la investigación. El tercer capítulo versa sobre la experiencia de la gestión integral de residuos sólidos urbanos en el partido de Almirante Brown y el funcionamiento del servicio de recolección de residuos. Asimismo, se analiza la especificidad de la iniciativa del municipio de Brown y el funcionamiento del programa RAEE.

En el capítulo siguiente, se aprecia un análisis de las percepciones de los vecinos como resultado de una encuesta de opinión, para plantear la relación entre modelos de gestión diferentes, observando el funcionamiento del binomio público-privado y delimitando la implementación del modelo en los municipios de Avellaneda, de Quilmes y de Almirante Brown, poniendo en contraste las experiencias de municipalización del servicio de recolección con las que siguen tercerizadas, analizando las diferencias, y la posibilidad de ver la eficiencia de uno u otro, teniendo en especial cuenta las percepciones de los habitantes de ambos municipios con relación a los servicios de recolección brindados y la incidencia de la demanda social en el presupuesto municipal para estos fines.

Finalmente, dedicamos el último capítulo a escribir las conclusiones mediante un análisis pormenorizado de los resultados y argumentos presentados en el desarrollo del trabajo y de las conclusiones parciales de cada capítulo de esta tesis.



Universidad de  
**San Andrés**

## CAPÍTULO II: ANTECEDENTES Y CONTEXTO TEÓRICO-CONCEPTUAL

### I. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

La gestión de residuos ocupa un lugar importante entre las preocupaciones públicas en torno al ambiente en Argentina (Gutiérrez e Isuani, 2014). Distintos factores ayudan a explicar la alta relevancia social y gubernamental que ha adquirido la política de residuos sólidos urbanos. Las demandas de organizaciones sociales contra los rellenos sanitarios, la importancia de los RSU en las agendas municipales, la emergencia de recolectores informales, la creciente preocupación por el cambio climático (SAYDS, 2005; Schamber, 2008; Shammah, 2009; Suárez, 2010; Gutiérrez 2012, 2015b; Levatino, 2012; Schamber y Suárez, 2012; Carré et al., 2013; Geary, 2014; D'hers y Shammah, 2015; Gutiérrez y Alonso, 2016; Gutiérrez y Merlinsky, 2016), y la creciente preocupación social y gubernamental por el manejo de los RSU, ha motivado a la incorporación del modelo de gestión integrada de residuos sólidos urbanos a nivel local y nacional.

Existen varios ensayos e investigaciones realizadas en referencia a la incorporación del modelo de GIRSU en gobiernos locales y nacionales, y en particular, se pueden encontrar numerosos estudios de nuestro país en torno a la participación de actores sociales en circuitos formales e informales de recolección de residuos, así como estudios generales sobre gastos municipales en función de la aplicación del modelo. Sin embargo, no se hallan trabajos académicos que analicen con profundidad el caso de Almirante Brown. Tampoco existen estudios sobre el proceso de municipalización de la recolección de residuos y su impacto en Quilmes y Avellaneda; así como acerca del funcionamiento de la iniciativa en el partido de Almirante Brown del programa de recolección de artículos eléctricos y electrónicos (RAEE).

A este respecto, considero que este trabajo busca colaborar en el conocimiento de las

experiencias locales en materia de implementación del modelo GIRSU con el propósito de enriquecer el conjunto de escritos e investigaciones realizadas sobre esta temática. En consecuencia, resulta indispensable conocer los estudios abordados como insumo del problema planteado en esta investigación, constituyendo esto el aspecto central de esta tesis y el disparador de lo que motivó profundizar esta temática.

Cabe mencionar, entonces, algunos estudios que resultaron clave para el desarrollo de este trabajo. En primer lugar, la investigación de Ricardo Gutiérrez (2017) funcionó como disparador ya que analiza los avances de la gestión del modelo de residuos sólidos urbanos en algunos municipios de la provincia de Buenos Aires. Utiliza y analiza indicadores, y contiene datos sobre la gestión de RSU de 2012, incluyendo información sobre inversión presupuestaria.

También, se tomó en cuenta a las estadísticas, compendios de leyes, y documentos publicados por el Observatorio de Residuos Sólidos Urbanos. Otro informe de importancia, e insumo para esta investigación también lo constituyó el plan de acción estratégico para la gestión de residuos sólidos urbanos del área metropolitana de la provincia de Buenos Aires, realizado por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) con apoyo del Consejo Federal de Inversiones.

Por su parte, el trabajo realizado por Alberto Federico Sabaté (1999), *Ciclo de vida material de los residuos urbanos domiciliarios*, plantea la creación de criterios para clasificar a los residuos: por su origen, por su impacto sobre el ambiente y la salud, por el sistema de recolección y disposición final que requieren, o por sus condiciones técnico-económicas de recuperación y aprovechamiento.

Asimismo, Pedro Pérez y Gustavo Gamallo (1994), en *Basura privada, servicio público*, parten del hecho de que una ciudad diariamente produce residuos de diferente

naturaleza y en cantidades significativas. Los residuos urbanos, según los autores, representan diversos valores económicos, que dependen tanto de su propia naturaleza como de las condiciones técnicas y sociales que faciliten su posterior aprovechamiento. Comúnmente se denomina “basura” a todos los residuos sólidos, sin embargo, ese término no puede aplicarse en forma general. Solo una parte de ellos no tiene utilidad posterior y debe ser eliminada. Es decir, sólo esa parte de los residuos es realmente basura. (Pírez y Gamallo, 1994).

Nora Clichevsky y Pedro Pírez sostienen que es común hablar cotidianamente de “basura” (“saca la basura”, “¿paso el basurero?”, “tíralo a la basura”) y no de residuos y su correcta separación, lo que demuestra el escaso conocimiento que se tiene en la sociedad argentina de un servicio urbano tan importante como es el tratamiento de residuos sólidos, y el conocimiento de cuál es realmente el material que debería eliminarse. Además, “los residuos indican el no aprovechamiento de algunos recursos y ponen en riesgo la capacidad natural para ‘metabolizar’ los desechos, convirtiéndose en elementos contaminantes del ambiente urbano y rural, en especial en las cercanías de las ciudades.” (Clichevsky y Pírez 1991).

Finalmente, se ha tenido presente a las publicaciones realizadas por el Centro de Estudios Metropolitanos, que ha presentado interesantes avances de investigación en torno al problema de estudio aquí planteado. También tuvimos acceso a documentación oficial de los municipios de Avellaneda y de Almirante Brown y a información publicada en Internet por organismos gubernamentales y no gubernamentales.

## **II. CONTEXTO TEÓRICO-CONCEPTUAL**

Considerando el objeto de estudio de la presente investigación es primordial establecer las definiciones conceptuales de Estado, de gobierno y gestión local, y de políticas públicas a fin de determinar un basamento teórico y encausar el análisis respecto de la implementación de

la gestión de residuos sólidos urbanos en Almirante Brown y Avellaneda, así como también de las transformaciones en las políticas ambientales (2010-2018). También importa delimitar el marco contextual y conceptual de la idea de residuos como historia sobre la gestión de recolección de residuos a nivel general, para luego enfocar ese recorte en los municipios estudiados.

Max Weber es quien formuló una conceptualización respecto del Estado moderno que aún hoy continúa vigente. El autor define al Estado como:

Una asociación de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores, pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente dependían de aquellos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en el lugar de ellos, en la cima suprema (Weber, 1993:1060).

A esta definición podemos acompañar la expuesta por O'Donnell (2004) quien afirma que el Estado es “un componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorial determinada”. En esa lógica, el autor sostiene que el poder de dominación “es la capacidad actual y potencial de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso, pero no necesariamente, contra su resistencia” (*Op. Cit.:* 2/3). Esta relación social de dominación encierra una vinculación entre sujetos sociales signada por una relación de desigualdad. Entendemos, entonces, aquí al Estado como una relación social, que constituye un escenario de negociación respecto de la agenda pública donde intervienen fuerzas políticas y grupos sociales variados que, dependiendo de su capacidad de influencia, intentan imponer sus intereses (Oszlak y O'Donnell, 1981).



La creciente revalorización de lo local representa el rol que las instituciones juegan en los gobiernos democráticos locales para dar respuesta al incremento de las demandas sociales. Las instituciones de la economía global necesitan para su legitimación política y social, solucionar dentro de un sistema democrático los problemas de los efectos distributivos sociales y ambientales perniciosos que provoca, asegurando la primacía de los gobiernos nacionales y locales como los pilares de la gobernabilidad económica global (Vargas Hernández, 2011). En ese sentido Vargas Hernández también sostuvo:

Las estructuras de gobernabilidad integral son factores exógenos en la economía global porque dan sustento a marcos normativos para las instituciones multilaterales, las grandes corporaciones transnacionales y multinacionales, los Estados nacionales, que tienen impactos directos sobre las regiones y las localidades. (Vargas Hernández, 2006: 66).

La interpretación sobre los impactos demuestra las relaciones existentes entre los niveles globales, regionales, nacionales y locales, y dejan enfrentado al modelo estratificado (Vargas Hernández, 2011). De este análisis se desprende que los países desarrollados adoptan una estructura del Estado que facilita la participación del gobierno local. Sobre esta cuestión:

Las estructuras de gobernabilidad local se interrelacionan e interaccionan a través de las redes transnacionales con la gobernabilidad global que se extiende más allá del control intergubernamental y del mercado. (Vargas Hernández, 2011: 54).

La localización del espacio público de los gobiernos locales permite dentro de su ámbito de autonomía, la incorporación de los ciudadanos mediante mecanismos de reconocimiento que garantizan su acceso a la información, a los procesos de formulación e implantación de las políticas públicas, al desahogo de agendas de trabajo que promuevan el crecimiento

económico y el desarrollo social y político, al fortalecimiento interno de las capacidades de gobierno y su función prestadora de servicios públicos, a propiciar los mecanismos de gobernabilidad de la organización social (Vargas Hernández, S/F). De hecho, las transformaciones en las competencias y funciones del Estado nación ha dado lugar a que también se presenta una nueva formulación de competencias y funciones en los demás niveles de gobierno, sobre todo los locales y municipales.

Santa-Ana Godoy (2000) argumenta que en el nivel local nos encontramos en un escenario en que el municipio no cuenta, salvo unas pocas excepciones, con los recursos necesarios para cumplir eficientemente con sus funciones. A escala local, las disfuncionalidades institucionales pueden ser mayores por la falta de coordinación con la burocracia del Estado y la carencia de sensibilidad para detectar las necesidades comunitarias para administrar programas de desarrollo. Los municipios necesitan de políticas que articulen sus esfuerzos con los federales. Los municipios orientan su desarrollo económico en función de las estrategias del mercado, por lo que la satisfacción de los requerimientos y demandas de los agentes económicos tiene como finalidad incrementar la competitividad mediante políticas que articulen los esfuerzos locales con los nacionales, y estos a su vez con los globales.

Entre las principales funciones del gobierno local está la de detectar y crear los espacios de interacción y contacto entre los actores y sus mecanismos de negociación, resolución de conflictos y procesos de toma de decisiones, la selección de opciones de políticas públicas y la implantación de proyectos de desarrollo. El nuevo gobierno local, de acuerdo con la Unión Iberoamericana de Municipalistas (DHIAL, 2001), “reivindica el trabajo en equipo, visión y estrategias conjuntas, democracia de deliberación, participación ciudadana, fortalecimiento de las capacidades del gobierno local para abordar los problemas de desarrollo, el rescate de la metodología de la planificación popular y de seguimiento y rendición de cuentas” (DHIAL,

2001). La redefinición de las funciones de los gobiernos municipales requiere del compromiso de servidores públicos capaces de formular e instrumentar estrategias de desarrollo a largo plazo.

En la agenda del gobierno local, su reinvencción política se expresa en la urgencia por promover las competencias del municipio en materia de promoción del desarrollo mediante políticas que articulen los esfuerzos locales con los esfuerzos nacionales. Reinventar la política del gobierno local implica “superar las dificultades aparecidas con la introducción en algunos gobiernos locales de tendencias orientadas al gerencialismo-tecnocrático que subestiman a la política de la ciudad como factor imprescindible en la resolución de problemas” (DHIAL, 2001).

Es importante que las autoridades actúen a través del espacio público de las estructuras político-institucionales del gobierno local democrático de tal forma que se conviertan en fuerzas multiplicadoras de las expectativas y oportunidades de desarrollo equilibrado por las relaciones entre sociedad, Estado y mercado (Vargas Hernández, 2006). Los gobiernos locales democráticos con una gestión estratégica pueden alcanzar altos niveles de desarrollo satisfaciendo las expectativas sociales.

Es a partir de la dimensión territorial como la reforma del Estado se concentra en los gobiernos locales y regionales, por ser los espacios donde se dan los máximos contactos entre la sociedad civil y el Estado y en donde, por lo tanto, existen las mejores posibilidades para territorializar adaptando y flexibilizando las políticas y estrategias de desarrollo. La construcción espacial de los gobiernos locales debe promover un diseño institucional y de políticas públicas que contribuyan a lograr niveles altos de crecimiento económico y desarrollo social. (Vargas Hernández, 2006: 133)

Mónica Iturburu (2000) plantea que, en la República Argentina, las jurisdicciones nacional y provinciales también contribuyeron con un cambio sustancial de la realidad municipal.<sup>4</sup> El abordaje exitoso de estos procesos de cambio municipios contribuyen al equilibrio del sistema; de no ser así, la “sobrecarga de tensiones y demandas sobre las instituciones municipales también hace que el estallido en el último eslabón impacte sobre la escena nacional vía los medios de comunicación” (García Delgado, 1997: 16).

En este sentido, es menester contar con el compromiso del Estado nacional para delegar poder a los niveles subnacionales, con el objeto de resguardar el protagonismo urbano, permitiendo un efectivo liderazgo comunitario de los gobernantes locales con cierto rango de autonomía, para “responder con mayor flexibilidad a las oportunidades, comprender mejor las necesidades locales y articular más efectivamente las acciones interinstitucionales”. (Iturburu, 2000: 19). En consecuencia, Iturburu sostiene que, a partir de ello, es necesaria también una relación diferente entre los agentes económicos, las organizaciones de la sociedad civil y cada municipio. Es decir, este proceso en el que surgieron nuevos vínculos entre el gobierno y la sociedad civil como producto de un cambio de concepción de la política, más dialogadora y negociadora, reemplaza la vinculación verticalista por relaciones horizontales entre el gobierno, y los vecinos, las empresas y las organizaciones, para disminuir la brecha entre lo

---

<sup>4</sup> La autora realiza un análisis minucioso acerca del proceso histórico de esta transformación, que excede a los objetivos de esta tesis. No obstante, exponemos aquí parte de su análisis, acerca de las vicisitudes transcurridas en este proceso:

La estabilización económica, los profundos procesos descentralizadores encarados por el gobierno central y la reforma constitucional, han contribuido a la revitalización de la instancia local como depositaria de las expectativas de la población y receptora de la protesta ciudadana. Durante este período, los estados Nacional y provinciales impulsaron programas de capacitación y asistencia técnica a los municipios; sin embargo, estas acciones se caracterizaron por carecer de diagnósticos de situación adecuados, por responder a urgencias eleccionarias, por tener una presencia discontinua y/o por emprenderse desde distintos organismos públicos sin coordinación y -en algunos casos- en franca competencia. Sumado a ello se ha observado, en muchos de estos programas, la sensibilización de los actores locales a favor de la aplicación de herramientas que los propios marcos jurídicos de los municipios impiden aplicar, lo que provoca desde el desgaste de la motivación hasta el empeoramiento de la situación inicial por el fracaso de las iniciativas. (Iturburu, 2000: 7).

que espera la comunidad del municipio y el desempeño efectivo del mismo. Al respecto, la autora señala que:

El fomento de la cooperación, el compromiso y la responsabilidad de los vecinos, sumado a la apertura del gobierno local para compartir el poder decisorio y la información, pueden contribuir a disminuir esa brecha. No obstante, es fundamental que el municipio instituya mecanismos que garanticen el acceso a la participación de los grupos minoritarios y marginales y se evite el copamiento de las instancias participativas (y decisorias) de los grupos de interés más dinámicos, de modo que el acercamiento del gobierno a algunos sectores no lo aleje de otros. Del mismo modo, el diseño de los mecanismos participativos debe resguardar al municipio del riesgo de la parálisis total, derivada del predominio de la deliberación permanente. (*Ibid.*: 94).

El análisis de las constituciones provinciales revela la inclusión de diversos mecanismos de comunicación del gobierno municipal con la sociedad civil. Ellos pueden reunirse en tres grandes grupos: la información o publicidad de los actos de gobierno (que incluye el control de las cuentas públicas), las formas de democracia semidirecta y la participación ciudadana.

Los gobiernos locales tienen una importante función para alentar la participación de la ciudadanía, por lo que desempeña la función catalítica de las fuerzas sociales en una comunidad que le permitan la obtención del consenso en las decisiones sobre políticas de desarrollo local. Sin embargo, en la realidad todos los aspectos de la ciudadanía se supeditan a los programas de crecimiento económico y recaudación fiscal municipales, mediante políticas que articulen los esfuerzos locales con los nacionales (Vargas Hernández, 2005). La capacidad de una comunidad se refleja en su nivel de desarrollo endógeno. Los procesos de cambio estructural de la economía local requieren de niveles de confianza y del

fortalecimiento de las interrelaciones de cooperación fomentadas por las organizaciones e instituciones de la comunidad.

El gobierno local debe definir líneas de acción que funcionen como catalizador de los esfuerzos de la comunidad. Las instituciones del nuevo gobierno local se constituyen en las instancias mediadoras que vinculan las políticas macroeconómicas con los agentes económicos y sociales en el ámbito del desarrollo local que se relaciona con la esfera pública, particularmente en la dotación de bienes y servicios públicos requeridos (Vargas Hernández, 2011). Un nuevo papel para muchas autoridades locales emerge donde el público es servido a través de actividades de solución de problemas más que una simple entrega de servicios (Joyce, 1998). El municipio tiene el atractivo de la producción y prestación de servicios a la ciudadanía y en materia de desarrollo económico tiene que satisfacer las necesidades y demandas de los agentes económicos.

Norma Medus (2005) sostiene que “los municipios gestionan el desarrollo. Gestionar el desarrollo implica una serie de connotaciones que trascienden lo económico, lo social y lo político y replantea la naturaleza de los recursos, fijando las valoraciones que de ellos se hace.” Medus agrega que:

Parte de esa gestión es la tarea de ordenamiento territorial, que es una estrategia para orientar la distribución espacial del desarrollo, de acuerdo con los recursos disponibles, al mejor uso que a los mismos se da en términos sociales, económicos y ambientales. Concretarlo implica cambios cualitativos importantes, adecuaciones en la gestión político-administrativa. También, lograr un inventario de recursos para poder precisar su valor social, económico y ecológico, no sólo como una potencialidad explotable sino como una posibilidad de gestión territorial. (Medus, 2005: 95)

La gestión del territorio establece un marco de competencias y jurisdicciones entre las diferentes instancias institucionales del Estado, que no siempre son coherentes ni compatibles y que muchas veces se resuelven en un marco de conflictos y consensos en función de decisiones de naturaleza política. Aparecen los llamados conflictos de competencias (por ejemplo, entre la municipalidad y la provincia), a los que se suman los conflictos de uso, es decir, el acto de usar y explotar los elementos naturales, las formas que se adoptan, las valoraciones sociales que se hagan. Quizás el mayor conflicto es el que se concreta entre la Sociedad Global y las Sociedades Locales, dada la percepción diferencial de los recursos que cada una hace. Sobre esto Norma Medus sostuvo:

Todo esto nos lleva a pensar en espacios con diferentes potencialidades<sup>5</sup> y en su correlato, los ordenamientos territoriales disímiles y, por qué no, opciones de gestión diferentes: autogestión-gestión dependiente; base territorial de la autogestión diferenciada. La gestión del territorio implica la toma de decisiones para el manejo de los recursos disponibles y planes de ordenamiento como pauta para orientar el desarrollo, pero también implica la definición de un modelo de organización espacial, a partir del cual se definen los roles, formas y mecanismos de integración de los espacios locales y regionales. (Medus, 2006)

Los gobiernos locales deben administrar los esfuerzos de las diferentes agencias que concentran sus estructuras a efecto de establecer e implantar un sistema de planeación e información coherente con el desarrollo local. La autoridad elegida por la ciudadanía tiene la capacidad para coordinar las relaciones inter-agencia. “Para lograr una mejor racionalización de los recursos para el desarrollo económico y social local, se requiere un sistema de información que despliegue el potencial. Los gobiernos locales con una gestión estratégica

---

<sup>5</sup> En nuestro estudio las diferentes potencialidades de Almirante Brown, Avellaneda y Quilmes.

pueden alcanzar las expectativas de altos niveles de desarrollo satisfaciendo las expectativas”. (Vargas Hernández, 2011).

En ese sentido, la capacidad de respuesta de los gobiernos locales está asociada a las capacidades de formulación e implantación de políticas públicas que promuevan el desarrollo económico mediante el incremento de las contribuciones de las actividades económicas, políticas y sociales. Para superar parte de estos problemas, una nueva territorialización es conveniente a efecto de que mediante la formación de asociaciones que mancomunen los recursos y esfuerzos de varios municipios, se formalicen propuestas concretas de desarrollo mediante la creación de instrumentos de apoyo a la gestión municipal acorde al desarrollo regional mediante la promoción de un nuevo paradigma centrado en el desarrollo científico y tecnológico, el desarrollo empresarial, el cuidado del medio ambiente y la profundización de los procesos de descentralización gubernamental. Las administraciones de sistemas de gobiernos locales deben ser capaces de procurar una mayor eficiencia institucional, transparencia y rendición de cuentas en el desarrollo y entrega de servicios sociales. La idea de un gobierno del pueblo remite al precepto de la rendición de cuentas de los actores del gobierno. La rendición de cuentas del gobierno local se realiza en los niveles interno, en niveles externos, estatales y nacionales, en la sociedad y en otros organismos cooperantes, instituciones financieras y acreedoras, etcétera. La rendición de cuentas es hacia arriba, a los miembros de la organización, hacia abajo en un sistema de democracia participativa y a los grupos de interés y consumidores. En definitiva, tal como lo plantea José Vargas Hernández:

La gestión pública local es un factor importante en la toma de decisiones que fortalecen o debilitan las acciones gubernamentales. La gestión pública se orienta al cambio de las estructuras institucionales en transición de normas y valores que difiere del cambio de estrategias de los actores individuales. La gestión pública se



refiere al cambio estructural orientado hacia la transición a un nuevo marco institucional. La calidad y eficacia de la gestión, depende de la acción del gobierno y de las redes de actores. (2011: 68).

En el caso argentino, como lo mencionábamos anteriormente, el proceso de transformación de los gobiernos locales establece necesariamente un nuevo modelo de vínculo con la sociedad civil, con una concepción de la política más dialogadora y negociadora. La incorporación de una relación del tipo horizontal entre el gobierno local y los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y empresarios privados, fue inaugurada con el objeto de generar incentivos para la cooperación, la responsabilidad y el mejoramiento de la gestión del gobierno municipal: “Este nuevo estilo de vinculación con la sociedad civil, puede repercutir en muchas de las tradicionales y nuevas competencias municipales. En especial tiene aplicación en dos grandes áreas: la política arquitectónica general y la política social”. (Iturburu, 2000: 37).

La realidad que plantea Iturburu es que la tradición municipalista en la Argentina siempre fue bastante endeble. Si bien el proceso en el que el Estado Nacional adoptó la estrategia de transferir funciones a los gobiernos subnacionales ya se había iniciado en el período 1983-1986, fue muy pronunciado entre 1990 y 1993. No obstante, la autora señala que:

Las provincias retuvieron la mayor parte de las responsabilidades transferidas; esto se reflejó en el incremento de su participación relativa en el gasto público total, que en el período 1980-1997 aumentó 10,6 puntos, en tanto la municipal sólo creció 2,5 puntos. A pesar del incremento señalado, la participación del gasto público municipal aún se mantiene en niveles muy inferiores a la media de los países desarrollados de estructura federal. (*Ibíd.*: 105).

Pese a las vicisitudes (especialmente las presupuestarias) vividas en el proceso de transformación de los gobiernos locales, podemos delinear de igual manera las nuevas funciones asumidas por los municipios. En tal sentido, siguiendo la propuesta de Iturburu, estos asumieron:

- a) Un nuevo modelo de vínculo entre gobierno y sociedad civil, que implicó una política arquitectónica general,<sup>6</sup> la publicidad de los actos públicos, control externo de las cuentas públicas, y el desarrollo de centros vecinales;<sup>7</sup> así como también nuevas formas institucionales, que incluyen consejos consultivos, participación usuarios, formas de democracia semidirecta (consulta popular, el referéndum o el plebiscito). La política social: participación comunitaria en el diseño, gestión y evaluación de las actividades, para reemplazar la histórica lógica de la petición; financiamiento de la demanda; la participación en el financiamiento del gasto.
- b) Un nuevo modelo de gestión, que implica la construcción de un liderazgo de la alta dirección de la ciudad; la gestión estratégica de largo plazo; cambios en la propia organización municipal; y la procura de mayor transparencia y efectividad.
- c) Prestación de servicios públicos, incluyendo la tercerización, la descentralización, y la formación de “consorcios”.
- d) Y la cooperación intermunicipal, vinculada con la prestación de servicios públicos, obras públicas, y el desarrollo económico de la región.

---

<sup>6</sup>Según Mónica Iturburu (2000: 39), la política arquitectónica general es “desarrollar mecanismos de mayor apertura y transparencia; incrementar los incentivos para la participación en los asuntos públicos y reducir la distancia entre el gobierno y los individuos; entablar un amplio debate público acerca de la orientación y prioridades básicas de las políticas que implica, como mínimo, una apertura informativa a la opinión pública y el establecimiento de mecanismos de consulta; estimular la participación directa de los usuarios y otros beneficiarios en el diseño, ejecución y seguimiento de las actividades locales relacionadas con los bienes y servicios públicos”.

<sup>7</sup>Fomento, interacción y coordinación de centros vecinales; acción política municipal. (*Ibíd.*)

En esta línea, los vínculos de tipo horizontal de los gobiernos locales permiten la disminución del uso discrecional del poder estatal municipal, en especial en algunas regiones de la Argentina en donde los mecanismos de cooptación política son muy fuertes en la instancia local. A su vez, la institucionalización de la participación de los vecinos, en relación con las diversas etapas de la regulación de los servicios públicos en manos de empresas privatizadas, puede ser muy acertado a la hora de ver los aspectos operativos (multiplicación de agentes de control) como contrapeso a la posible connivencia entre las empresas y los inspectores (López y Felder, 1997).

Oscar Oszlak (1977) define a las políticas estatales como aquel conjunto de acciones u omisiones que dan cuenta de una intervención del Estado con relación a una cuestión, la cual es de interés para algún actor determinado de la sociedad. De esta manera, podemos adscribir a la definición de política pública “como un cristal a través del cual pueden visualizarse transformaciones de las relaciones entre el Estado y la Sociedad” (Mendíaz, 2004:1).

Según la Organización Panamericana de la Salud, la gestión de los residuos sólidos enfrenta, en América Latina y el Caribe, un grupo de cuestiones que cabe señalar: la creciente urbanización, la cantidad cada vez mayor de residuos que la sociedad genera, la crisis económica que conlleva la reducción del gasto público y la necesidad de no elevar el precio de las tarifas, la debilidad institucional, la carencia o la insuficiencia de elementos de educación ambiental por parte de la población y de mecanismos o instrumentos que incentiven o impulsen la participación comunitaria.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Zepeda, Francisco (1995) “El manejo de los residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe”, OPS/OMS.

En estudios de los años 1990 sobre el caso argentino, se consideró que los basurales incontrolados constituyen uno de los principales problemas ambientales, y que la gestión inadecuada de residuos sólidos representa un riesgo para la salud y una fuente de contaminación. Emerge, entonces, un nuevo enfoque, el proyecto CEPAL/GTZ<sup>9</sup> promoviendo un conjunto de experiencias referidas a la gestión de los residuos urbanos e industriales en América Latina desde una visión más exhaustiva, ya que contempla procesos técnicos, políticos, sociales, económicos, jurídicos. Esta visión sectorializada, prioritariamente técnica de la gestión de los servicios públicos y un enfoque reactivo de las políticas ambientales<sup>10</sup> han sesgado la complejidad social, cultural, económica y ambiental de la gestión de residuos sólidos urbanos (RSU).

Al respecto, es importante recordar que, al inicio de los noventa, los estudios sobre la cuestión ambiental urbana en la Argentina destacaban que la gestión ambiental de las ciudades fracasaba principalmente por la falta de planificación, por los procesos de ajuste presupuestario que sufrían las administraciones públicas, por el deficiente desarrollo normativo y por la escasa conciencia ambiental ciudadana.<sup>11</sup>

A finales de esa misma década, la emergencia de la normativa ambiental y del campo de la ingeniería sanitaria presentaron saltos cualitativos tanto que las características socioculturales de los conflictos ambientales empezaban a ser abordados con mayor destaque.

---

<sup>9</sup> CEPAL/GTZ ha trabajado con las siguientes contrapartes: Municipalidad de Córdoba, Argentina; Municipalidad de Campinas y con la CETESB (Compañías de Tecnología de Saneamiento Ambiental del Estado de San Pablo Brasil); Municipalidad de Cartagena de Indias y el Ministerio de Medio Ambiente de Colombia; El Ministerio de Salud y el MIDEPLAN, Costa Rica; La CONAMA (Comisión Nacional de Medio Ambiente), y el Ministerio de Salud de Chile; La Municipalidad de Quito, Ecuador. La intervención de CEPAL/GTZ se propuso crear un marco conceptual, transferir conocimiento e implementar una cooperación técnica. Ver CEPAL/GTZ (1996) Aspectos económicos y sociales en la gestión de los residuos sólidos urbanos. Situación y perspectiva en América Latina, LC/R 1618.

<sup>10</sup>Giglo, Nicolás (1995), "Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N 55 (LC/G.1858-P), Santiago de Chile.

<sup>11</sup> Di Pace, María J.; Federovisky, Sergio; Hardoy Jorge E.; Mazzucchelli, Sergio (1992): *Medio Ambiente Urbano en la Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina. Reboratti, Carlos (1995): "Medio Ambiente y Población, un matrimonio difícil", en *Encrucijadas* N°1 año 1 Universidad de Buenos Aires.

Finalmente, en los últimos años los aspectos sociales en la agenda ambiental urbana comenzaron a tener mayor relevancia, ya sea en las políticas públicas como en la investigación académica.

Una herramienta fundamental para el análisis de la política de las políticas ambientales, así como para la orientación de esta en cuanto al abordaje de la relación entre el cambio ambiental local y la geografía humana. Del mismo modo, puede comprenderse la intervención de las políticas frente a la distribución territorial de los impactos que estos fenómenos presentan en América Latina; distribución que es marcada por profundas asimetrías y desigualdades en términos de recursos (Leff, 2006; Lampis, 2013; Postigo [et al], 2013).

Desde el ámbito de intervención de los municipios -como ya lo venimos señalando en páginas anteriores- se observa un resurgimiento del gobierno local argentino, que asume un número creciente de funciones, adopta nuevos modelos de gestión y en muchos casos, se constituye en pionero de los procesos de reforma del Estado. (Iturburu: 2000, 19). Entre las nuevas competencias asumidas por las gestiones municipales se encuentra el cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental, íntimamente relacionadas con el interés de posicionar o reposicionar el territorio (Tecco, 1997; García Delgado, 1997; Arnoletto y Beltrán, 1997) y donde se incluye directamente el problema de los residuos como central, en especial en los gobiernos locales comprendidos por el Área Metropolitana de Buenos Aires.

A este respecto, la idea de nuevas competencias se vincula estrechamente con el papel del municipio como agente de promoción económica, incorporando la idea de principio de subsidiariedad para asegurar que las decisiones sean adoptadas en el nivel más próximo posible al ciudadano, en la medida que se aseguren la transparencia y la eficacia de la acción de los poderes públicos. De este modo, los gobiernos locales del país-como veremos en los

próximos capítulos, con los casos de estudio trabajados-, incorporan la tarea de política arquitectónica del desarrollo local, la gestión de la imagen territorial, la identificación, ampliación y respaldo de los núcleos de fortaleza sectorial para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente. (Iturburu: 2000, 34).



Universidad de  
**San Andrés**

### **CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DEL MUNICIPIO DE ALMIRANTE BROWN EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS**

#### **I. MEDIDAS Y POLÍTICAS IMPLEMENTADAS POR EL MUNICIPIO DE ALMIRANTE BROWN, SEGÚN EL INFORME DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS (GIRSU).**

La contaminación causada por los desechos de la vida urbana es una de las problemáticas socioambientales más importantes. Es el último eslabón y una expresión visible y concreta de un sistema de producción capitalista que se sostiene sobre estructuras de consumo, producción y explotación, fuertemente arraigadas en nuestra sociedad. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, un habitante de nivel socioeconómico alto produce, en promedio, más del doble de residuos que un habitante de nivel socioeconómico bajo. Sin embargo, son los sectores bajos los que se ven más fuertemente afectados, impactando directamente sobre su calidad de vida. Se trata de un problema sumamente complejo, que cuenta con muchas aristas y que, por lo tanto, ofrece una gran diversidad de posibilidades para entenderlo, plantear soluciones y emprender acciones concretas.

Tal como lo señalamos en los capítulos anteriores, Mario Valls (1999) también sostiene que el criterio de la Convención Constituyente no fue el de incorporar el derecho ambiental como una nueva materia de fondo a dictar por el Congreso en forma de Código (artículo 75, inciso 2), sino incorporarlo como un nuevo derecho. De esta manera, se encomendó al Poder Legislativo de la Nación el dictado de normas con los presupuestos mínimos para desarrollar una efectiva protección ambiental (artículo 41).

La Resolución provincial N° 40, del 12 de marzo de 2011, sobre Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, se sanciona a partir de lo establecido en la Ley N° 13.592 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, y su Decreto Reglamentario N° 1215/10, que:

a) promueve contenidos mínimos del Programa de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (PGIRSU), que deben presentar los Municipios de la Provincia de Buenos Aires; b) impulsa la erradicación, impedimento, tratamiento de basurales y la selección de sitios de disposición final, respectivamente; c) fija los lineamientos del Programa Básico Preliminar y del mencionado Programa de Gestión Integral, pautando sus contenidos mínimos en el apéndice del mismo, y autorizando a la autoridad de aplicación a la ampliación, modificación o incorporación de nuevos contenidos para los PGIRSU; y, d) impone a los municipios de la provincia de Buenos Aires la obligación de enviar la información estadística que el Poder Ejecutivo establezca en su reglamentación, delegando en la autoridad de aplicación, los requisitos de forma y plazo en que deben enviarse los correspondientes datos, conforme lo establece el Decreto N° 1215/10 y conforme lo detallado en el Anexo II<sup>12</sup> de dicha Resolución.

En cumplimiento con la Resolución 40/11, la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Infraestructura, Planificación y Servicios Públicos, del Municipio de Almirante Brown, ha brindado el Programa Básico Preliminar y los requisitos solicitados por dicha resolución, de junio de 2017 (APADS, 2017:3), elaborado a partir de lo establecido por el Anexo II (presentado arriba), y ofrecido al investigador en función del recorte temporal establecido en este trabajo.

En consonancia con una serie de trabajos publicados (Tecco, 1997; García Delgado, 1997; Arnoletto y Beltrán, 1997) acerca de estudios sobre desarrollo y modelos de gestión

---

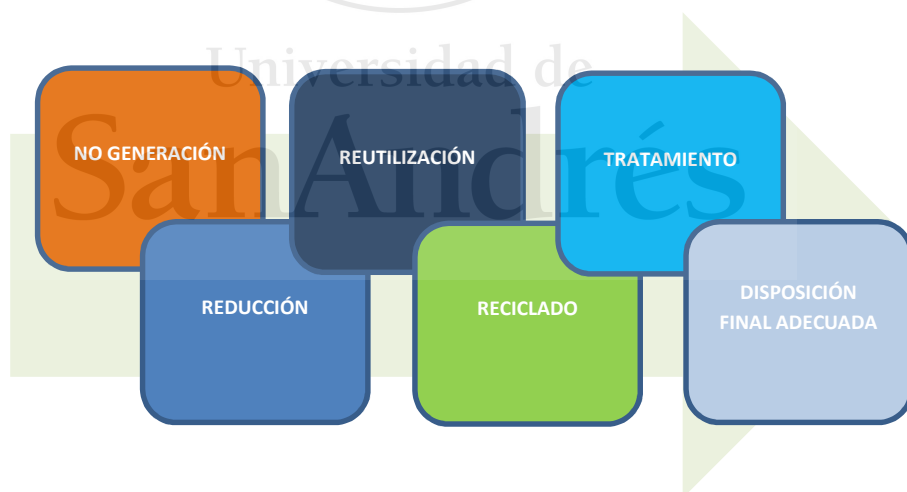
<sup>12</sup> “Los municipios de la Provincia de Buenos Aires deberán enviar los siguientes datos, sin perjuicio de otros que la Autoridad de Aplicación considere necesarios atendiendo a las particularidades del caso: a) Generación per cápita y toneladas diarias producidas de residuos sólidos urbanos; b) Clasificación de acuerdo a porcentajes de fracción orgánica e inorgánica; c) Indicador de cobertura de recolección, barrido de calles y de cobertura de tratamiento y disposición final; d) Porcentaje de residuos recuperados y porcentaje de residuos dispuestos sobre el total generado, así como la modalidad empleada. e) Porcentaje de inicio y porcentaje de avance en la separación en origen de los residuos sólidos urbanos, acorde a las metas prefijadas; f) Situación actual de la salubridad de la población relacionada a incidencia del mal manejo de los residuos sólidos urbanos, basada en datos epidemiológicos, distinguidos en zonas o grupos sociales.”



local de los municipios argentinos presentan el compromiso por implementar políticas locales referidas al “cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental (...) como nuevas incumbencias municipales, íntimamente relacionadas con el interés de posicionar o reposicionar el territorio”. (Iturburu, 2000: 35). En este sentido, veremos cómo el gobierno municipal de Almirante Brown desempeñó su papel de coordinación, administrando las redes existentes a través de los organismos públicos y privados y las distintas esferas de gobierno (*Ibid*: 19).

A continuación, entonces, se presenta el análisis de la información recabada sobre la gestión de este municipio de la provincia de Buenos Aires acerca de la generación, recolección, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, haciendo foco a las premisas de la normativa vigente, graficada de la siguiente manera:

**Gráfico N°1: Premisas de GIRSU**



En primer término, se presentan dos cuadros y un gráfico, que ilustran el punto a. del Anexo II, titulado “Generación per cápita y toneladas diarias producidas de residuos sólidos urbanos”.

**Cuadro N°1: Generación per cápita anual**

| <b>Años</b> | <b>Población</b> | <b>Tn anuales a disposición final</b> | <b>kg/hab/añual</b> |
|-------------|------------------|---------------------------------------|---------------------|
| <b>2007</b> | 540.453          | 97.095,37                             | 179,66              |
| <b>2008</b> | 544.603          | 118.534,02                            | 217,65              |
| <b>2009</b> | 548.752          | 139.311,38                            | 253,87              |
| <b>2010</b> | 552.902          | 148.127,97                            | 267,91              |
| <b>2011</b> | 557.052          | 153.890,00                            | 276,26              |
| <b>2012</b> | 561.201          | 155.885,40                            | 277,77              |
| <b>2013</b> | 565.351          | 163.476,45                            | 289,16              |
| <b>2014</b> | 569.500          | 175.806,91                            | 308,70              |
| <b>2015</b> | 573.650          | 174.074,62                            | 303,45              |
| <b>2016</b> | 577.799          | 180.308,54                            | 312,06              |

Fuente: Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable, Municipio de Almirante Brown.

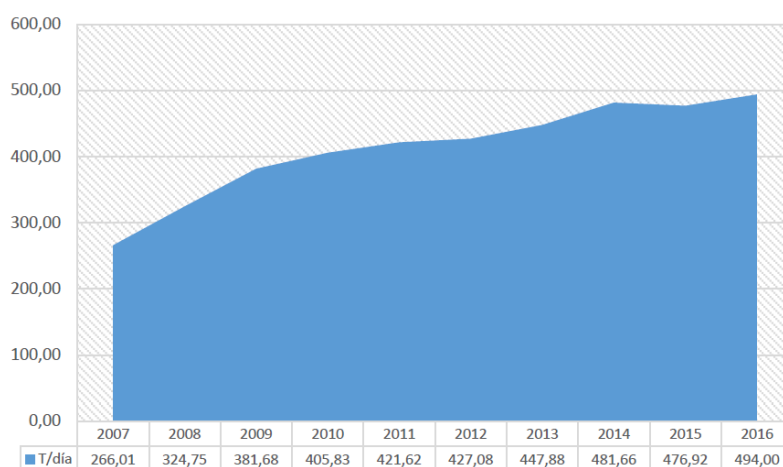
**Cuadro N°2: Toneladas diarias enviadas a disposición final**

| <b>Años</b> | <b>Población</b> | <b>Tn diarias a disposición final</b> |
|-------------|------------------|---------------------------------------|
| <b>2007</b> | 540453           | 266,01                                |
| <b>2008</b> | 544603           | 324,75                                |
| <b>2009</b> | 548752           | 381,68                                |
| <b>2010</b> | 552902           | 405,83                                |
| <b>2011</b> | 557052           | 421,62                                |
| <b>2012</b> | 561201           | 427,08                                |
| <b>2013</b> | 565351           | 447,88                                |
| <b>2014</b> | 569500           | 481,66                                |
| <b>2015</b> | 573650           | 476,92                                |
| <b>2016</b> | 577799           | 494,00                                |

Fuente: Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable, Municipio

de Almirante Brown.

**Gráfico N°2: Toneladas diarias enviadas a disposición final**



Fuente: Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable, Municipio de Almirante Brown.

El gráfico 2 y los cuadros 2 y 3 muestran un importante aumento en la producción de residuos sólidos por parte de la población del Municipio de Almirante Brown. Desde un primer análisis surge la imponente duplicación de la producción de residuos en diez años, viendo que el aumento de la población no se ha duplicado. Con ello, podemos inferir que el aumento de la generación y producción per cápita anual (y diaria) no está directamente relacionada con el aumento poblacional, que sugiere alrededor de un 6,5 %<sup>13</sup> en diez años (37.346 habitantes más entre 2007 y 2016).

No obstante, cabe señalar, particularmente, que a partir del año de implementación de la Estrategia Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU), de la sanción del Decreto Reglamentario N°1215/10 de la Ley Nacional de 2004, y la sanción de la Resolución provincial 40/11, se denota una importante disminución en la media anual de

<sup>13</sup> Entre 2007 y 2008 aumentó el 0,76% de población; entre 2008 y 2009, y de 2009 a 2010, el aumento fue del 0,75%; entre 2010 y 2011, y de 2011 a 2012, aumentó un 0,74%; entre 2012 y 2013, y de 2013 a 2014, el aumento poblacional fue del 0,73%; pero entre 2014 y 2015, y de 2015 a 2016, aumentó un 0,72%.

generación de residuos, anual y diario. Por ejemplo, mientras que entre 2007 y 2008, y entre 2008 y 2009, el aumento de generación per cápita representó un poco más de un 17 por ciento y un 14 por ciento, respectivamente, ya entre 2009 y 2010, el aumento de generación de residuos pasó a un 5 por ciento aumento. Este análisis permite inferir un probable éxito en el trabajo de concientización de generación de residuos a disposición final, que, teniendo en cuenta las fechas estudiadas, se relacionan con los postulados de las normativas nacionales y provinciales y el compromiso del gobierno municipal de Almirante Brown por cumplir las propuestas generadas en la ENGIRSU.

Otra información brindada por el Municipio de Almirante Brown para este trabajo fue la de comunicar que no cuenta con un diagnóstico respecto de la composición, las características y el proceso de generación de residuos sólidos urbanos de su población, teniendo en cuenta la categoría de “clasificación de acuerdo con porcentajes de fracción orgánica e inorgánica”, planteada en el punto b. del Anexo II de la Resolución 40/11.

Se trata de un indicador importante para analizar a la hora de estudiar la gestión de los RSU del Municipio y, en especial, la efectividad del tratamiento de recolección y de la implementación de planes y medidas de reducción de basurales y la mejora en la separación de residuos. Tener datos como el solicitado en el punto b., permitiría entonces realizar programas y campañas dirigidas a la población para tomar conciencia de su rol en la gestión. Asimismo, colaboraría en el trabajo de los recicladores informales, tanto en lo relacionado con la organización como las cuestiones de seguridad e higiene. Sin embargo, teniendo en cuenta el presupuesto y las emergencias con relación a la temática, se trataría de un último punto a atender, dado el costo de un estudio de esas características.

Con relación al punto c. planteado en el Anexo II de la Resolución 40/11 en el que solicitan información sobre el “indicador de cobertura de recolección, barrido de calles y de

cobertura de tratamiento y disposición final”, el informe de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable sostiene que: “El servicio de recolección de residuos sólidos urbanos del municipio de Almirante Brown se encuentra tercerizado. Actualmente, este servicio es prestado por la empresa “Hesurmet”, cuya área de cobertura alcanza el 80 por ciento del área urbana (excluyendo los barrios cerrados, barrios y asentamientos irregulares y/o aquellos de difícil acceso). Asimismo, en 2015, se inauguró el Complejo Ambiental de Almirante Brown, se firmó un convenio entre el gobierno municipal y la cooperativa de recicladores urbanos “Las Cavas”, y se extendió la frecuencia de recolección de residuos en las calles de tierra. Sobre esto último el secretario de Gestión Descentralizada, Adrián López, anunció la “implementación del servicio de recolección de residuos en forma diaria, de lunes a sábado, en calles de tierra en todo el distrito y un servicio especial para aquellos residuos voluminosos que a veces saca el vecino.”.

El informe no ofrece datos más específicos acerca de las áreas que la empresa Hesurmet no cubre, por lo que carecemos de información para, por ejemplo, delimitar lo que ocurre en las zonas con menos infraestructura. Tampoco informa de qué manera se realiza la recolección de residuos allí, ni ofrece datos sobre las condiciones de vivienda y los niveles de desigualdad social de quienes habitan en los “barrios y asentamientos irregulares y/o aquellos de difícil acceso”. Pero sí comunica la frecuencia del servicio tercerizado de recolección en las zonas de influencia: seis días a la semana tanto en las áreas con calles de tierra y de asfalto; agregando que “en el único caso que se modifica la frecuencia es en el barrio Don Orión donde se realiza todos los días debido a la densidad poblacional que presenta el barrio.” (APADS, 2017:3).

Asimismo, en este documento, el área a cargo plantea que, según la Dirección de Higiene Urbana, 3600 cuadradas cuentan con barrido frecuencia 3 y 1800 con frecuencia 1;

además del barrido mecánico de todas las avenidas del municipio. (Ver en el Anexo los planos de cobertura de sistema de recolección).

Con relación al requisito de “porcentaje de residuos recuperados y porcentaje de residuos dispuestos sobre el total generado, así como la modalidad empleada”, en el punto d. la Agencia señala que el Municipio de Almirante Brown viene ejecutando obras para la instalación de y activación de dos plantas de separación y tratamiento de residuos, junto con la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR):<sup>14</sup> “Una de las plantas es de tratamiento de residuos áridos/verdes y otra planta de clasificación y reciclado de RSU.” (APADS, 2017: 4).

El informe aclara que “si bien las plantas se encuentran en construcción, el municipio fortaleció la separación en origen aumentando la cantidad de sitios donde los vecinos puedan depositar sus residuos reciclables.” Como etapa experimental, en octubre de 2014, se instalaron tres islas de separación de residuos, recolectando ya en su primer trimestre de ejecución (de octubre a diciembre) 4833 kilos de vidrios, 1543 kilos de plásticos y 2920 kilos de papeles. Luego de esta experiencia tan positiva para el municipio y analizando los resultados se instalaron tres islas más en distintas localidades. La ubicación de estas seis islas se presenta en el siguiente cuadro:

**Cuadro N°3: Ubicación de soterrados**

|          |                                       |                   |
|----------|---------------------------------------|-------------------|
| <b>1</b> | Adrogué (Colegio Nacional de Adrogué) | En funcionamiento |
| <b>2</b> | Adrogué (Mitre y Macías)              | En funcionamiento |
| <b>3</b> | Adrogué (Roca y Seguí)                | En funcionamiento |
| <b>4</b> | José Mármol (Melide y Bynnon)         | En funcionamiento |

<sup>14</sup> Organismo conformado por el Gobierno Nacional, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, responsable del saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo.

|   |  |                   |
|---|--|-------------------|
| 5 | Rafael Calzada (Rafael Calzada y Colón)    | En funcionamiento |
| 6 | Burzaco (Centro Comunal Roca y 9 de Julio) | En funcionamiento |

Fuente: Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable,

Municipio de Almirante Brown.

El trabajo de la ACUMAR, en el marco del Programa de Acompañamiento a la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (PROGIRSU) Municipal, es el de prever la instalación de puntos para la recepción de residuos reciclables denominados “Estaciones de Reciclados” (ER), como disposición inicial diferenciada. En julio de 2016 se instaló como inicio y prueba piloto una ER en Burzaco, capturando en alrededor de un año de su funcionamiento, 1600 kilos de papeles, 1500 kilos de plásticos y 2900 kilos de vidrios. Frente a la repuesta positiva de los vecinos, se instalaron cinco ER más para inaugurar, ubicadas en distintas localidades. Esto se complementa con las islas de separación, lo que permite cubrir un amplio territorio del municipio ampliado así la capacidad de recepción. El cuadro siguiente muestra la ubicación de estaciones de reciclado del partido de Almirante Brown:

**Cuadro N°4: Ubicación de estaciones de reciclado de Almirante Brown**

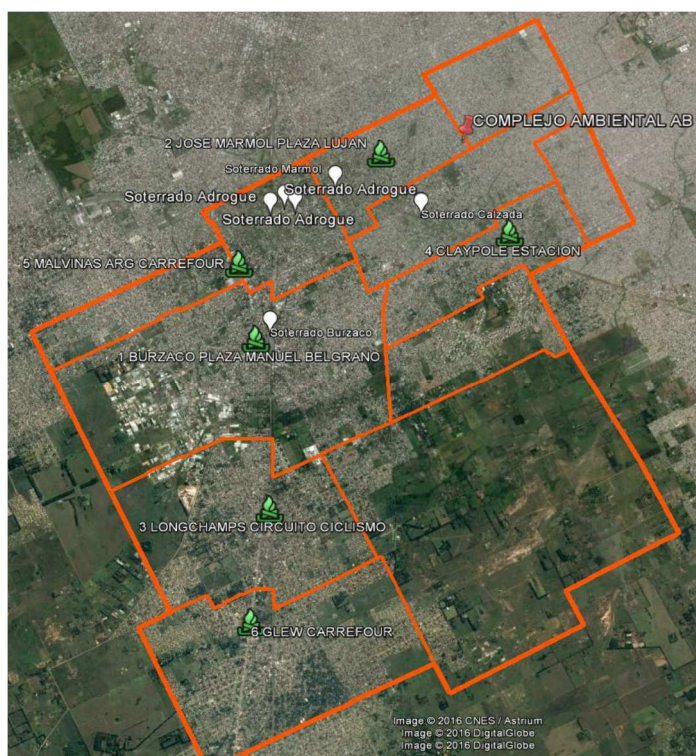
|   | Nombre                          | Localidad   | Ubicación  | Estado              |
|---|---------------------------------|-------------|--|---------------------|
| 1 | Plaza General Manuel Belgrano   | Burzaco     | Eugenio de Burzaco, 25 de Mayo y Dr. Manuel Quintana | En funcionamiento   |
| 2 | Plaza Nuestra Sra. de Luján     | José Mármol | Mayo, Gral Jose J. Arias y Mitre                     | Próximo a inaugurar |
| 3 | Estación de trenes Claypole     | Claypole    | Av. 17 de octubre y José I. Rucci                    | En funcionamiento   |
| 4 | Circuito de ciclismo Longchamps | Longchamps  | Av Aviador y Simón Bolívar                           | En funcionamiento   |

|    |                                   |                     |                                   |                   |
|----|-----------------------------------|---------------------|-----------------------------------|-------------------|
| 5  | Carrefour Malvinas Argentinas     | Malvinas Argentinas | Av. Hipólito Yrigoyen 13500       | En funcionamiento |
| 6  | Carrefour Glew                    | Glew                | Av. Hipólito Yrigoyen 20260       | En funcionamiento |
| 7  | Plaza Puerto Argentino            | Malvinas Argentinas | Serrano y Pedro Echagüe           | En funcionamiento |
| 8  | Plaza 25 de Mayo,                 | Calzada             | Rivadavia y Martín Arin           | En funcionamiento |
| 9  | Plaza 13 de Julio                 | Solano              | Margarita y Nardo                 | En funcionamiento |
| 10 | Plaza Parque Don Orione           | Don Orione          | Av. Eva Perón y Leopoldo Marechal | En funcionamiento |
| 11 | Plaza Japón Olinda                | Burzaco             | Gozan y Miguel Gómez Bao          | En funcionamiento |
| 12 | Círculo de Ciclístico y aerobismo | Glew                | Jorge Newbery y Garibaldi         | Próxima inaugurar |

Fuente: Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable, Municipio de Almirante Brown.

**Mapa N°1:** Ubicación de estaciones de reciclado y soterrados dentro del Municipio de

### Almirante Brown





Fuente: Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable, Municipio de Almirante Brown.

Los residuos reciclables son recolectados en los distintos sitios de disposición inicial y son llevados para su separación y comercialización por las cooperativas con convenio con la Municipalidad: Nuevo Rumbo Limitada, Reciclando Sueños, Las Cavas Limitada, Pampa Limitada, Manos Obreras Limitada, Mariano Moreno Limitada (Frente de Organizaciones en Lucha) y Cartoneros Unidos de Almirante Brown (Movimiento de Trabajadores Excluidos/Confederación de Trabajadores de la Economía Popular).

En el caso de “Las Cavas”, la que más antigua en relación a este programa, se trata de un espacio educativo y participativo para la revalorización del medio ambiente, abierto a toda la comunidad, para brindar capacitación y comunicar los criterios de gestión en espacio público y ambiente que implementa el Municipio. Esta iniciativa, de junio de 2015, permitió la firma de un comodato entre el gobierno municipal y la Cooperativa de Recicladores Urbanos “Las Cavas”, por el uso del galpón central del complejo, donde se seleccionan y almacenan residuos sólidos urbanos, con el objeto de optimizar los recursos materiales y humanos. Se trata de un complejo que, tal como lo expresó el secretario de secretario de Gestión Descentralizada, Adrián López., “trajo una solución para los vecinos de la zona con relación al tema de residuos y la inclusión social, acompañada de un fuerte compromiso para que esta y otras cooperativas retiren los residuos a partir de la generación de más estaciones de reciclaje”.

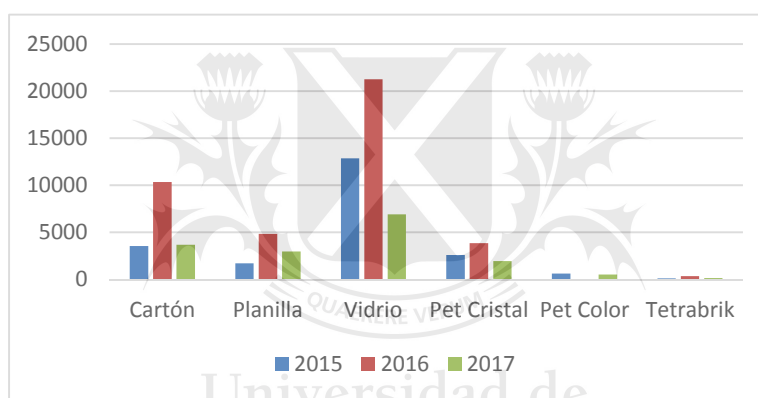
A partir de estas políticas implementadas por el Municipio, los kilos recuperados por los distintos puntos hasta abril del 2017 fueron los indicados en el siguiente cuadro:

**Cuadro N°5: Kilogramos de residuos reciclables recuperados**

|             | <b>Cartón</b> | <b>Planilla</b> | <b>Vidrio</b> | <b>Pet-Cristal</b> | <b>Pet-Color</b> | <b>Tetrabrik</b> |
|-------------|---------------|-----------------|---------------|--------------------|------------------|------------------|
| <b>2015</b> | 3562          | 1734            | 12868         | 2605               | 629              | 134              |
| <b>2016</b> | 10347         | 4832            | 21240         | 3840               | 1212,5           | 350              |
| <b>2017</b> | 3700          | 2969            | 6900          | 1950               | 530              | 150              |

Fuente: Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable, Municipio de Almirante Brown.

**Gráfico N°3: Kg de residuos reciclables recuperados**



Fuente: Gráfico de elaboración propia a partir de los datos brindados en el Cuadro N°6 por la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable, Municipio de Almirante Brown.

A partir de la información recabada y analizada se pueden visualizar las iniciativas del Municipio de Almirante Brown para el gerenciamiento de los residuos sólidos urbanos buscando cumplir lo soslayado en las normativas vigentes e intentar mejorar la gestión en lo relativo a los lineamientos y, teniendo en cuenta las prioridades, de la Estrategia Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU) y su Observatorio,<sup>15</sup> con relación

<sup>15</sup> Véase Capítulo I de esta tesis.

a la no generación, la reducción, la reutilización, el reciclado, el tratamiento de los RSU y, finalmente, la disposición final adecuada de los desechos.<sup>16</sup> Estos últimos son los residuos sólidos que, después de haber agotado todas las posibilidades de tratamiento y recuperación mediante los procesos tecnológicos disponibles y económicamente viables, no presentan otra posibilidad que la disposición final, que debe encontrarse ambientalmente adecuada, como ya lo presentamos en el cuadro del capítulo I de este trabajo de tesis.

En relación a esto, el municipio ha implementado una serie de medidas con el objeto de efectivizar las mejoras pensadas en la gestión de los residuos. Entre otras, podemos mencionar:

- a) Capacitaciones regulares en derecho ambiental. Como instrumento de protección ambiental estas capacitaciones están coordinadas por protagonistas del gobierno local. En estas jornadas los especialistas explican las áreas de competencia y el funcionamiento de la Agencia, detallan aspectos relacionados al Derecho Ambiental y especifican los pasos a seguir en caso de advertir una contravención. Por ello, estas actividades también están dirigidas a los efectivos con poder de policía dentro de ámbito local.
- b) Jornadas educativas de construcción de ladrillos ecológicos. El Municipio convoca a la comunidad educativa de distintas localidades del partido (en especial, las más afectadas por la disposición final de residuos), e invita a estudiantes y familias, para formarse en el reciclado de residuos. Con tal fin, se construyeron sus propios ladrillos sustentables y colaboraron en la construcción de los canteros ecológicos del Complejo Ambiental. La fabricación de ladrillos ecológicos se realiza con botellas plásticas, donde se depositan todo tipo de residuos secos y limpios. Todos

---

<sup>16</sup> Véase Gráfico N°1 de este Capítulo.

los elementos que se pueden introducir en la botella son residuos que, normalmente, se desechan generando disposiciones finales inadecuadas que afectan a la sustentabilidad del ambiente y empeoran las condiciones y calidad de vida de los que habitan cerca de esos lugares. “Un eco-ladrillo cuida el ambiente porque evita que muchos de los residuos urbanos acaben en los rellenos sanitarios, el liviano, fácil de almacenar y transportar. Además, usado en la construcción, funciona perfectamente como aislante y antisísmico y, por supuesto, reduce considerablemente el costo total de materiales.” (S/A, 2015).

Ahora bien, pese a la implementación de la Ley, y la puesta en marcha de planes y medidas para la efectividad de las mejoras en la GIRSU, en algunas ocasiones, estos programas resultan insuficientes y meramente cosméticos para hacer frente a la gravedad de la situación. Por ejemplo, el Plan Maestro para minimizar la generación de basura de los habitantes de la Cuenca Matanza Riachuelo, así como lograr el reciclado y la organización de la basura. Al respecto, si bien el Plan establece en sus definiciones iniciales que el objetivo general es implementar medidas concretas desde la generación hasta la disposición final, el diseño de este no garantiza el alcance propuesto. En tal sentido, María Eugenia Testa [et al] (2012: 306) plantea:

La etapa de generación es abordada de manera insuficiente dado que no se establecen políticas de minimización a largo plazo que abarquen la integralidad del territorio, ni se fija como meta la separación en origen. Respecto a la disposición inicial selectiva solo se encuentra prevista en planes piloto en algunas áreas, sin garantizarse una política integral a largo plazo. Más notoria aun es la falta de previsión de la etapa de recolección diferenciada como gestión para toda la cuenca. Tampoco hay un diagnóstico de las áreas sin

servicio de recolección para poder planificar acciones concretas en estas zonas. En referencia con la etapa de tratamiento se define un programa de Ecopuntos (Plantas de selección de Residuos) que, si bien es un avance positivo, carece de un diseño detallado y concreto, fundamentalmente no se explica cómo llegaran los residuos a estos puntos de tratamiento, dado que no hay abordaje del circuito de la recolección diferenciada.

En concordancia con lo señalado por otros autores (Gutiérrez, 2017; Testa [et al], 2012), consideramos que la disposición final resulta ser la etapa más alarmante del plan y del resto de los sistemas y procesos de tratamiento de residuos, ya que es el momento en el que los desechos se exponen al ambiente de manera directa. Esto afecta a los pobladores de las áreas cercanas a los rellenos y basurales, que viven en condiciones muy desiguales con respecto a otros ciudadanos; y afectan la sustentabilidad del ambiente, generando gases, enfermedades, y otras afecciones. Como veremos en el próximo capítulo, también las poblaciones de los municipios de Avellaneda, Quilmes y Brown, de la provincia de Buenos Aires, plantean fuertemente la necesidad de implementar medidas con efectividad adecuada, en especial para mejorar la protección ambiental y las condiciones de vida de los habitantes de las áreas cercanas a los lugares de disposición final. Algunas propuestas de los encuestados para mejorar la gestión, disminuir la contaminación y generar espacios de disposición final.

## **II. RECURSOS Y PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE ALMIRANTE BROWN DESTINADO A LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS (GIRSU).**

El Centro de Estudios Metropolitanos (CEM, 2017: 11) sostiene que “en presupuestos tan dependientes como los de los municipios del conurbano, los flujos provincial y nacional son determinantes. La posibilidad de los gobiernos locales de obtener recursos propios está atada a la actividad económica que se desarrolla en su jurisdicción, la morosidad y el grado

de formalidad de los contribuyentes”. En este sentido, el CEM asegura también que uno de los problemas fundamentales que caracteriza a los gobiernos del Área Metropolitana de Buenos Aires (como el de Almirante Brown, Quilmes y Avellaneda) es la disparidad entre los municipios en cuanto al manejo de fondos para atender los servicios básicos y para realizar obra pública. Si analizáramos, entonces, el presupuesto que cada municipio proyecta gastar por habitante, la disparidad se hace manifiesta. (*Ibíd.*)

**Cuadro N 6°: Presupuesto total 2019 por municipio**

| <b>Año</b>  | <b>Municipio</b> | <b>Presupuesto</b>  |
|-------------|------------------|---------------------|
| <b>2019</b> | Almirante Brown  | \$ 5.035.907.628,51 |
|             | Avellaneda       | \$ 8.112.348.802,00 |
|             | Quilmes          | \$ 8.993.851.758,56 |

Fuente: Elaboración propia.

El sistema de coparticipación federal, basado en la Ley 23.548, establece una distribución primaria que asigna un 44,34% para la Nación, un 54,66% para el conjunto de las provincias y en 1% para un fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias. La distribución secundaria está expresada en porcentajes taxativos para cada provincia, que figuran en el texto de la citada ley. El actual esquema de transferencias para garantizar la gobernabilidad tiende a producir extendidos sistemas clientelares que, a su vez, precisan crecientes remesas de fondos. (Gómez, 2011: 145).

Los municipios del conurbano están densamente poblados, cuentan con escasos recursos y, pese a que sus funciones y competencias fue aumentando, no han podido incrementar sus recursos. La realidad es que, en algunos casos, con sus propios ingresos solo llegan a financiar la mitad de sus gastos, dependiendo entonces de fondos extraordinarios para obras de infraestructura. Al respecto, Martín Morales (2017) también asegura la necesidad de

analizar la coparticipación bonaerense para comprender los criterios de distribución, debido a la gran desigualdad reflejada en la repartición efectuada a algunos gobiernos locales.

En este sentido, se crea un fondo para la protección y restauración ambiental conformado por las partidas anuales asignadas por la Ley de Presupuestos y la recaudación a través de las multas por infracciones a la dicha ley e ingresos por acciones judiciales de reparación o recomposición al ambiente (Vallejos y Pohl Schnake, 2007).

Como asegura un estudio del Centro Metropolitano de Estudios, “para los municipios la gestión de los residuos sólidos urbanos es uno de los ítems más costosos en su presupuesto actual y difícilmente podrían sostener un incremento” (CEM, 2017a: 6). Indudablemente, para el partido de Almirante Brown, un cambio en la gestión de los residuos representa una transición costosa en términos económicos, políticos y sociales, teniendo en cuenta que se deben formalizar estrategias antes no planteadas, mientras se sostiene el sistema que actualmente se está llevando adelante. Por lo tanto, se brindaría financiamiento para generar incentivos en otros sentidos y, de este modo, funcionarios políticos, empresas y otros actores puedan involucrarse en el desarrollo de iniciativas integrales con relación a la política de recupero y minimización (Shammah, 2009).

Las reglas de la coparticipación bonaerense se encuentran orientadas a políticas opuestas a las de distribución y disminución de las desigualdades, especialmente en municipios tan desfavorecidos en términos socioeconómicos. Desde ese punto, podemos visualizar que, más allá de los cambios producidos en materia de políticas públicas por parte del municipio de Almirante Brown en función de resolver los problemas acarreados por los residuos sólidos, la realidad es que el gran condicionante para el desarrollo de la política de GIRSU en el municipio es el alto porcentaje de impacto presupuestario que se requiere para afrontar las actuales necesidades en materia de saneamiento y gestión de residuos.

**Cuadro N°7:** Devengado a empresa Hesurmet sobre presupuesto municipal de Almirante Brown:

| <b>Año</b>  | <b>Presupuesto total</b> | <b>Devengado a Hesurmet por servicio de recolección de residuos</b> | <b>% Presupuesto</b> |
|-------------|--------------------------|---|----------------------|
| <b>2013</b> | \$ 819.991.948,27        | \$ 154.070.520  | 18,78%               |
| <b>2014</b> | \$ 1.063.837.192,37      | \$ 272.979.560  | 25,65%               |
| <b>2015</b> | \$ 1.550.775.579,61      | \$ 433.750.424  | 27,96%               |
| <b>2016</b> | \$ 1.897.547.202,82      | \$ 408.057.171  | 21,50%               |
| <b>2017</b> | \$ 2.651.524.767,30      | \$ 574.314.381  | 21,65%               |
| <b>2018</b> | \$ 3.342.910.000         | \$ 755.788.610  | 22,60%               |

Fuente: Elaboración propia a partir datos relevado en las Rendiciones de Cuentas presentadas por el Poder Ejecutivo local ante el Honorable Concejo Deliberante de Almirante Brown.

El achicamiento nominal y porcentual observado entre 2015 y 2016 se debe a que la nueva gestión dejó de contratar servicios adicionales a Hesurmet (limpieza de basurales, por ejemplo) y comenzó a prestarlos con maquinarias y personal contratado que incorporó ese año. En una suerte de municipalización de una parte de los servicios que antes contrataba.

De todas formas, el desempeño planteado en “Higiene Urbana” estimado del año 2018 contempla los siguientes valores:

- Recolección: \$ 755.788.610
- Disposición residuos en Ceamse: \$ 120.000.000 (aproximado).
- Limpieza de espacio público con cooperativas de trabajo municipalizadas): \$ 70.000.000 (aproximado).

Si sólo sumamos estos ítems, el porcentaje de inversión en “Higiene Urbana”, de acuerdo al presupuesto 2018, supera el 28 %, lo que representa la enorme incidencia de este rubro en la inversión local, solo en “Higiene Urbana” tercerizada, sin contemplar otros gastos relacionados. Es decir, por ejemplo, que en Almirante Brown aparece desagregado el “costo



del personal” del municipio ni costos de material para los trabajos de “Higiene Urbana”, que se hacen desde el municipio con plantilla municipal. Ni tampoco está contemplado el combustible ni la inversión en maquinaria.

Al respecto, cabe resaltar que, en rigor de verdad, el municipio invierte una enorme cantidad de recursos en todo lo vinculado a la recolección de residuos e higiene urbana, no sólo en el contrato relacionado con la recolección de basura.

### **Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos “RAEE”**

El municipio de Almirante Brown de iniciar sostiene un programa en conjunto con empresas del sector privado para la recolección y posterior reciclaje de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).

Según información recabada de Sylkers SA, en la Argentina, se recicla menos del 2% del total de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos provenientes del mercado, y solo entre un 4% y un 6% de los RAEE proveniente del sector tecnología. Esto significa que los niveles de reciclado y recuperación de aparatos o materiales son mínimos teniendo en cuenta las más de 120 mil toneladas anuales de residuos electrónicos que se generan en el país.<sup>17</sup>

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente advirtió en 2010 que alrededor de 40-50 millones de toneladas de RAEE son generadas todos los años a nivel mundial y previó “serias consecuencias” en esta década por las montañas de desechos “peligrosos” y “tóxicos” que se acumulan sin ningún control en las economías en vías de desarrollo (PNUD, 2010). En esta línea, prácticamente no existe en nuestro país infraestructuras ni sistema formal para hacer frente a la basura electrónica o de gestión este

---

<sup>17</sup> Sylkers SA. (febrero 2010). No hay otros datos disponibles, especialmente de RAEE no provenientes de electrónica.

tipo de residuos. Por ello, debe subrayarse la tarea y la iniciativa llevada a cabo por el municipio bonaerense de Almirante Brown con relación a este problema ambiental, teniendo en cuenta que retrasar la resolución de esto, acarrearía mayor cantidad de residuos electrónicos acumulados a ser tratados, mayores los desvíos a rellenos sanitarios y mayores los costos de reparación ambiental.

Desde el Municipio, la experiencia se cuenta desde un lugar social legal. Debido a la falta de legislación a nivel nacional y a la zona gris que ocupan los RAEE en la gestión de residuos, el Municipio de Brown, como otros municipios, han intentado dar soluciones parciales y locales de gestión y tratamiento. No obstante, esas soluciones no siempre han sido exitosas ya que no se ha logrado una correcta gestión ambiental de los residuos recolectados y se ha subsidiado el derroche de recursos al no incentivar a los productores a reciclar y/o recuperar materiales o producir mejoras ambientales en sus propios productos. Frente a ello, entre 2008 y 2010 se ha presentado un proyecto de Ley de presupuestos mínimos al Senado de la Nación en el que se propone establecer un marco legal nacional para regular la gestión de los RAEE,

Este proyecto de ley con media sanción establece por primera vez en Argentina el concepto de Responsabilidad Extendida del Productor (REP).<sup>18</sup> Se trata de un principio político para promover mejoras ambientales para ciclos de vida completos de los sistemas de los productos al extender las responsabilidades de los fabricantes del producto a varias fases del ciclo total de su vida útil, y especialmente a su recuperación, reciclaje y disposición final. Esta definición refleja tres piedras angulares de la REP, principalmente los principios:

---

<sup>18</sup> El concepto de “Responsabilidad Extendida del Productor” (REP) (förlängt producentansvar) fue oficialmente presentado en el informe elaborado para el Ministerio de Medio Ambiente de Suiza “Modelos para la responsabilidad extendida del productor”. Posteriormente, el concepto fue revisado y definido como principio ambiental, dándole un matiz legal ya que “hace legalmente vinculantes las acciones de los organismos internacionales, la práctica estatal y los débiles compromisos con las leyes”.

“enfoque de prevención de la contaminación”, “pensamiento sobre el ciclo de vida” y “el que contamina paga”. Además, es un concepto con un enfoque sobre política ambiental en el que la responsabilidad del productor [económica y/o física] sobre un producto se extiende al estadio posterior del ciclo de vida de un producto” en sentido de que las responsabilidades extendidas de un productor no se limitan a la fase final del ciclo de vida, sino también a otros estadios del ciclo de vida del producto donde las responsabilidades convencionales resultan insuficientes para garantizar la óptima protección del medio ambiente (Lindhqvist, 2008). A partir de este principio el proyecto crea un fondo con los aportes de los productores, destinado a la gestión de los residuos de sus propios productos una vez que los consumidores los desechan.<sup>19</sup> (Testa, 2012: 313).

Asimismo, crea un ente público no estatal mixto en el que actores de organismos del Estado y los productores responsabilizados de gestionar sus residuos establecerán las pautas del sistema nacional de gestión de los RAEE. (Testa, 2012: 314) El proyecto de ley en cuestión también establece la prohibición y sustitución de sustancias tóxicas alineando la legislación nacional con la directiva europea sobre Restricciones sobre Sustancias Peligrosas (Directiva RoHS). Los residuos eléctricos y electrónicos son la fracción de residuos domiciliarios que más sustancias tóxicas aportan a los rellenos o basurales donde son enterrados. En Argentina, se estima que cada habitante genera al menos 3 kilogramos de basura electrónica por año. En

---

<sup>19</sup> El proyecto de RAEE no requirió tener como Cámara de origen la de diputados, según el art. 53 de la Cn, porque el aporte que constituye el fondo no es un impuesto, tasa o contribución. Quien establece dicho fondo y lo administra es un ente no estatal integrado por los propios aportantes (o sus representantes), no forma parte en ningún momento los “fondos públicos” ni cubre gastos públicos. su único objetivo es el de garantizar el cumplimiento de la obligación de la Re , no el de satisfacer necesidades colectivas. el aporte: 1) no es de naturaleza tributaria: no es impuesto, ni tasa, ni contribución. 2) el estado no fija su quantum. son los integrantes del ente los que aportan conforme ellos mismos, por conducto de su directorio, lo decidan. no lo recauda ni administra el estado, ni directa ni indirectamente. 3) no tiene carácter general ni uniforme. 4) no integra ni pasa a la hacienda pública. 5) no se destina para cubrir gastos públicos (“potestad tributaria del estado”), constituye un mecanismo de financiamiento privado del ente público no estatal. 6) no lo impone unilateralmente el estado en forma general. 7) no es para satisfacer necesidades colectivas (el estado no presta ningún servicio), sino sólo para facilitar el cumplimiento de la obligación de la responsabilidad extendida del productor. a l no ser objeto principal del proyecto el “crear una contribución o impuesto”, sino el proteger el ambiente, tal como lo establece la Corte en el fallo “petrus s.a. v. Gobierno nacional” (1948) (ley 12.161, del Régimen legal de Minas de petróleo e Hidrocarburos fluidos para reformar del Código de Minería) el origen en la Cámara de senadores es correcto.

este contexto, a fines de este año se habrán descartado más de 1 millón de computadoras, 10 millones de teléfonos celulares y más de 400 millones de pilas (Greenpeace, 2010, 2010a, 2011, 2011a). Hoy el 40% de estos residuos terminan en rellenos o basurales, el 50% sigue siendo almacenado en depósitos o en hogares y solo el 10% llega a ser recuperado o reciclado (Fernández Protomastro, 2010).

En este marco, como se señalaba anteriormente, acompañando las políticas de separación en origen, desde 2009, el Municipio de Almirante Brown ha implementado el programa de Recolección de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos con la finalidad de disminuir la cantidad de residuos especiales enviados a disposición final y evitar que sean mal dispuestos. El programa cuenta con varios puntos fijos donde se depositan los residuos y luego son recolectados entre dos y tres veces por semana. El municipio paga la disposición de estos residuos que son enviados a la empresa Silkers S.A, quienes los recuperan y reciclan. Los puntos de recepción son:

- Híper Carrefour H. Yrigoyen 13500 – Adrogué.
- Carrefour Market, Seguí 948 – Adrogué.
- Carrefour Glew, Av H. Yrigoyen 20.600 – Glew.
- Disco, Amenedo 302 – Adrogué.
- Changomas, Espora 2074 – Burzaco.
- Changomas, Eva Perón 5.526 – Claypole.
- Día, Av. Espora 1462 – Adrogué.
- Día, Av. San Martín 3429 – Rafael Calzada.
- Agencia de Política Ambiental, Cerreti y Rosales – Adrogué.
- Cruz Roja, Paseo la Delicia 1112 – Adrogué.
- Comisión Mixta del SIPAB, Luis María Drago 2001, Burzaco.

Si bien la gestión del programa de recolección de RAEE funciona correctamente, es cierto que, de aprobarse la Ley de presupuesto mínimo mencionada arriba, la gestión de recolección y reciclado de estos residuos tendría un presupuesto diferente, involucrando más a las empresas, logrando, posiblemente, un mayor impacto. Pese a ello, desde el comienzo del programa, en 2009, hasta la actualidad se lleva dispuesto más de 245 mil kilos de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.



Universidad de  
**San Andrés**

**CAPÍTULO IV: ESTUDIOS DE OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LA GRSU EN LOS  
MUNICIPIOS DE ALMIRANTE BROWN, AVELLANEDA Y QUILMES:  
ADMINISTRACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS.**

**I. ADMINISTRACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS.**

Como venimos advirtiendo en este trabajo, en los últimos años, la gestión de los residuos sólidos urbanos, y el tema del cuidado del medio ambiente en general, ha ido cobrando fuerza. El conocimiento ambiental de la población ha mejorado año tras año, pero no hay suficiente respuesta ni muestras de responsabilidad social a esta inquietud. Ocurre también que, pese a que se implementen normativas y se incentive a la población a participar de la mejora del medio ambiente y el tratamiento de los residuos, a veces no se le brinda la oportunidad de hacerlo a través de actividades específicas o bien la gestión de las políticas implementadas resulta ineficiente.

La forma de gobierno federal de la Argentina implica que, dentro del territorio, el poder se encuentra repartido entre un gobierno nacional, los gobiernos provinciales, el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y los gobiernos municipales con diferentes grados de autonomía; correspondiéndoles, a cada uno de ellos, determinadas competencias. A partir de la reforma constitucional de 1994 –una de cuyas principales características ha sido profundizar el federalismo mediante la adopción de cláusulas tendientes a concretar una mayor descentralización del poder– las provincias se encuentran obligadas a asegurar la autonomía de sus municipios.

Como lo planteamos en otros capítulos, con relación a los estados provinciales, el artículo 121 de la Constitución Nacional proporciona la regla sobre el deslinde de competencias con la Nación, disponiendo que éstos conservan todo el poder no delegado al

gobierno federal. Esto implica que las provincias son titulares de una competencia general, en tanto que la Nación posee una competencia de excepción, que le ha sido delegada por aquellas.

A este respecto, Mónica Iturburu (2000: 30) sostiene que en 1994 la reforma constitucional otorgó la autonomía a los municipios,<sup>20</sup> siendo que el artículo 5 mantuvo su antigua redacción,<sup>21</sup> pero cambió la del actual artículo 123, agregando “asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.” A la sazón, la consagración de la autonomía municipal en la Constitución Nacional y en la mayor parte de las constituciones provinciales, así como la instrumentación de la autonomía institucional a través de la sanción de varias cartas municipales, marcan el rumbo hacia un progresivo aumento de la capacidad de decisión y poder de los municipios”. (*Op. Cit.*: 31).

En materia ambiental, y a partir de los postulados del artículo 41 de la CN,<sup>22</sup> la delegación en el gobierno federal para regular esta temática presenta particularidades. Este artículo establece que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental, en tanto que a las provincias las normas que resulten necesarias para complementarlas. Es decir que las provincias han delegado en el gobierno federal la potestad de establecer mediante leyes las pautas básicas de protección aplicables a toda la República, reservándose para sí la facultad de dictar todas las normas que estimen convenientes para regular la temática ambiental en sus respectivos territorios como complemento de aquéllas, y sin menoscabar ese mínimo de exigencia.

---

<sup>20</sup> Véase Zarini, 1996; Bidart Campos, 1984 y 1995; Badeni, 1994; Rosatti, 1994; Sagués, 1993; Zuccherino, 1986, 1992, 1998.

<sup>21</sup> “Conforme a lo acordado en la ley declaratoria de la necesidad de la reforma, Ley 24.309 del 29/12/1983 titulada ‘Constitución Nacional: Declaración de la necesidad de su reforma’. En el punto ‘Temas que son habilitados por el Congreso Nacional para su debate por la Convención Constituyente, apartado B’ se menciona a la autonomía municipal, por reforma al artículo 106 de la Constitución Nacional.” (Citado en Iturburu, 2000: 30).

<sup>22</sup> A partir de la reforma constitucional de 1994, se reconoce de modo expreso el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano y equilibrado, el correlativo deber de preservarlo y la obligación de las autoridades de proveer a la protección de ese derecho (art. 41 de la CN).

Como señalábamos, en cuanto a los municipios, la Constitución Nacional establece la autonomía de estos disponiendo que las provincias deben garantizar dicha autonomía y regular los contenidos y alcance de esta, en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Así, las características centrales de la autonomía consisten en la capacidad del municipio de: a) darse sus propias normas, b) elegir sus autoridades, c) autoadministrarse y d) autofinanciarse. De acuerdo con lo anterior, las potestades del municipio en el orden administrativo implican la capacidad de decidir acerca de la prestación de servicios públicos, la realización de obras públicas y el ejercicio del poder de policía sin interferencia de otro orden de gobierno, como el provincial o nacional. (Sabsay, 2015).

No obstante, según Mónica Iturburu (2000: 31) esta situación de autonomía, que aisladamente es positiva, puede volverse en contra de los municipios si no se desarrolla armónicamente con otros factores. Y agrega que:

Si ahora el municipio es objeto de nuevas demandas sociales que no se corresponden ni con sus competencias ni con la tradición municipalista argentina, y simultáneamente accede a un porcentaje reducido de los recursos públicos totales; y si la posibilidad de financiar sus gastos con recursos propios sigue descendiendo y se convierten en crecientes tomadores de créditos, el municipio protagonizará un deterioro real de su autonomía, respecto de su comunidad, de los gobiernos provinciales y de los acreedores (*Ibíd.*).

En este orden de ideas, el traspaso de la gestión de RSU a los municipios “no significa una transferencia de responsabilidad desde el generador del residuo (ciudadano/vecino) sino una delegación, precisamente de tipo administrativa y a efectos de disponer de un sistema de gestión de RSU para el conjunto (comunidad/población/ciudad).” (Platzcek y Campaña, S/F) Por ello no debe descuidarse el análisis de la etapa inicial del proceso, que es la generación en domicilio. El estudio del problema en la fase inicial puede incluir desde cuestiones



relativamente sencillas como la separación en origen (preclasificación por materiales) hasta el cambio de hábitos de consumo (modificación de pautas de comportamiento, estilos y preferencias), pasando por la reducción y la minimización en la producción de desechos.

Como ya vimos en los capítulos anteriores, el Municipio de Almirante Brown ha dado inicio a una serie de políticas que intentan cumplir con el mandato de las normativas vigentes, con una impronta que busca además mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Esto se ve reflejado en una serie de actividades y en la implementación de políticas públicas en torno a reducir la disposición final de los residuos, promoviendo campañas y dedicando presupuesto para lograr una mejor gestión integral de RSU. A este respecto, también pudimos contar con información acabada acerca del proyecto RAEE, único en modo de implementación (regularidad y continuidad) en la provincia de Buenos Aires.

Los partidos de Avellaneda y Quilmes cuentan con el Complejo Ambiental Villa Domínico (Acceso Sudeste y Canal Santo Domingo, Villa Domínico). Si bien fue cerrado en 2004 y hoy está en su etapa de post cierre, funcionó como relleno sanitario desde 1979. La etapa de post cierre tiene una duración de treinta años y está a cargo de CEAMSE, que propuso diseñar un plan maestro para la construcción de un “Bioparque Metropolitano” reinsertando el área al tejido urbano. (5 días, 2017). Este relleno sanitario abrió en 1979, con características similares a los predios de Ensenada (cuyo cierre está pendiente) y el Norte III (ubicada junto al Camino del Buen Ayre), en José León Suárez, que es el único que opera al 100%. Todos formaron parte del proyecto del denominado “Cinturón Ecológico”, una iniciativa para crear rellenos para disponer de la basura y a la vez armar barreras naturales contra posibles inundaciones del Río de la Plata. (Novillo, 2017).

Se trataba de un relleno que recibía unas 6.500 toneladas de residuos diarias, provenientes de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios de Avellaneda, Lanús, Quilmes, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora, Berazategui, Almirante Brown y Florencio

Varela.<sup>23</sup> Desde su cierre como relleno, se encuentra en lo que la denomina etapa de post-cierre hasta 2034. Durante este período la CEAMSE debe controlar que los 46 millones de toneladas de basura enterrada no contaminen el suelo y las napas. En este sentido, en el predio funciona una planta de tratamiento de líquidos lixiviados (los que salen de la basura cuando se descompone) y de tratamiento de gases, por ejemplo. Al respecto, según la información proporcionada por CEAMSE (s/f2):

Este complejo está en el área de influencia de los acuíferos Pampeano y Puelchense, por lo que allí se realizan controles cuatrimestrales –a cargo de laboratorios del Instituto Nacional del Agua- de las aguas subterráneas en los 37 pozos de monitoreo para verificar que no haya contaminación por flujo de líquidos lixiviados. Además, dos veces al año se controlan las 10 estaciones de muestreo de aguas superficiales. Desde enero de 2001 funciona allí la Planta de Tratamiento de líquidos lixiviados de CEAMSE, con capacidad de 250 metros cúbicos por día.<sup>24</sup>

Tras la firma de un convenio entre CEAMSE, la provincia y los municipios, en este espacio de 500 hectáreas de superficie, y donde hay depositadas alrededor de 47.660.000 toneladas de residuos, hoy resulta difícil, por su conservación, imaginar que allí hubo un relleno sanitario. El lugar fue reconvirtiéndose en un pulmón verde de altísimo valor ambiental, completamente cubierto de vegetación y con zonas de bosques nativos, plantaciones de talas, ombúes, espinillos y bambúes. Además, cuenta con un mirador, 25 kilómetros de caminos internos y con la construcción de una pasarela de 600 metros para un paseo costero con vistas al Río: las hectáreas del paisaje costero rioplatense, sus humedales y

---

<sup>23</sup> Hoy, toda esa basura es derivada al complejo Norte III. (Novillo, 2017).

<sup>24</sup> CEAMSE informa también que: “En el Complejo está instalada la Planta de Tratamiento de Gases que permite transformar en dióxido de carbono el metano que emana del relleno sanitario, convirtiéndose en el primer proyecto MDL de nuestro país. El desarrollador del proyecto es la compañía holandesa Van Der Wiel Stortgas BV. Asimismo, aquí funciona el Vivero Experimental Ing. Forestal José Luis Giannoni, el primero del país que funciona sobre un relleno sanitario terminado.”

planicies, fueron paulatinamente transformados en colinas verdes bajo las cuales yacen miles de toneladas de residuos domiciliarios. La extensión de tierra verde está cubierta por lomas de césped y árboles en diferentes niveles. El complejo ambiental recibe visitas de escuelas y tiene diversas instalaciones para el uso de sus empleados, sin embargo, no se encuentra abierto al público y es en ese punto donde nace la idea del bioparque.<sup>25</sup> (*5 días*, 2017; Novelli, 2017).

“En términos cuantitativos, el sur del área metropolitana sufre escasez de espacios verdes por habitante. Quilmes tiene sólo 3,5 m<sup>2</sup> por habitante, mientras que la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda entre 10 y 15.” Quilmes pertenece al conglomerado del Gran Buenos Aires y ocupa una superficie de 94 km<sup>2</sup> (Quilmes Municipio, s/f). A su vez, según los datos provisionales del Censo 2010, este distrito se transformó en la quinta ciudad más poblada de la provincia de Buenos Aires, con 580.829 habitantes.<sup>26</sup> Asimismo, la información brindada por el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) sostiene que en Quilmes el total de hombres alcanzó 282.097 y el número de mujeres registrado fue 298.732. La cantidad de viviendas en ese distrito ascendió a 187.387.

Con relación a la tarea del gobierno municipal del partido de Quilmes se puede mencionar una particularidad: la iniciativa propuesta e implementada por el gobierno municipal anterior al actual, en ese momento encabezado por el intendente Francisco “Barba” Gutiérrez, para “municipalizar” la etapa de recolección de residuos. En mayo de 2014, el intendente Gutiérrez, lanzó el sistema municipal de recolección de residuos en el Centro Integral de Logística Quilmes (CILQUI), ubicado Bernal Oeste. Según el diario local *Solano*

---

<sup>25</sup> “La creación de un Bioparque Metropolitano sobre un antiguo relleno sanitario no tiene antecedentes dentro del país ni en Latinoamérica, para encontrar referencias anteriores nos debemos remitir a experiencias en Estados Unidos e Israel. Entre ellos, el jardín Botánico de Brooklyn, Park Mount Trashmore en Virginia, o el Hiriya Park de Tel-Aviv.” (*5 Días*, 2017).

<sup>26</sup> Los resultados provisorios marcaron que La Matanza es el municipio con más vecinos: 1.772.130; en segundo lugar quedó La Plata con 649.613 personas; en tercer término se ubicó el distrito de General Pueyrredón con 614.350, en el cuarto escalón quedó Lomas de Zamora con 613.192 habitantes, y en el quinto Quilmes con la cifra ya mencionada. A su vez, Berazategui cuenta con 320.224 habitantes y Florencio Varela con 423.992 personas. No obstante, según la página de Internet oficial del partido de Quilmes, este municipio ocupa el tercer lugar y no el quinto.

*Expreso*, el entonces Coordinador Administrativo General de la Unidad Ejecutora Ambiental, Alejandro Tozzola, aseguró que se trataba de un desafío previo a la asunción de Gutiérrez como intendente, puesto que ya hacia 2007 sostenía que “el objetivo era volver a recuperar la municipalización de la recolección de residuos y la limpieza de la ciudad.” No obstante, se debió esperar hasta que el gobierno nacional lanzara la primera línea de crédito para la compra de flota municipal de camiones, teniendo en cuenta a los municipios que tuvieran la voluntad política e hicieran un buen planteo para la recolección de residuos y la limpieza municipal. Esta empresa pública municipal cuenta con un plantel de choferes y recolectores y una de 36 camiones de caja volcadora trasera, 25 camiones compactadores para la recolección, nueve camiones de carga lateral para contenedores verdes, tres lavadoras para contenedores verdes, tres barredoras/aspiradoras, dos camiones desobstructores; además de veinte Cajas Roll Off con dos camiones preparados para las mismas. (S/A, 2014).

Por su parte, Avellaneda tiene 60 km<sup>2</sup>, más de 350.000 habitantes y, como lo presentamos previamente, está marcada por la historia de CEAMSE, habiendo recibido durante largos años residuos propios y de otras localidades. Como venimos sosteniendo a lo largo de este trabajo, la gestión de un municipio tiene que ver con lo técnico y con lo político, con lo que dice la gente. En cuanto a la dimensión de la generación de residuos, domiciliarios e industriales, el Partido es casi un parque industrial en sí mismo, que genera 350 toneladas por día de RSU y 50-60 toneladas de poda y áridos.

A partir del 1° de febrero de 2016 rige en Avellaneda el nuevo contrato del servicio de recolección y barrido. El mismo implica una modalidad única en la región, con participación pública y privada a través de una empresa de economía social, Cooperativa Gestionar Ltda. de la que solo se contrata la provisión de mano de obra, mientras que el equipamiento lo provee el municipio. (S/A, 2016). Al respecto, según el Informe presentado por el Ejecutivo del Municipio con relación de estas medidas:

Por esta acción, el Municipio incrementa su patrimonio siendo propietario de los equipos y la cooperativa provee solo mano de obra, preservando condiciones y fuentes de trabajo. Se genera en el gasto corriente, un ahorro de cerca de cien millones de pesos por año, contrastando con el modelo anterior de contratación, tradicional en toda la región, sin afectar los servicios, al contrario, se mejora su calidad por incremento de la inversión del estado municipal.<sup>27</sup>

Entre otras mejoras que se concretaron con este convenio se remarcan el reemplazo de 250 contenedores metálicos, por nuevos equipos con tapa adaptados a camión de carga lateral, así como la incorporación de:

- Diez camiones compactadores de 17 m<sup>3</sup>, que se suman a los 8 de 21 m<sup>3</sup> en operación.
- Tres camiones volcadores, que suman a los siete en operación.
- Dos *Roll off*, que suman al que se encuentra en operación.
- Doscientos contenedores metálicos, que se suman a los 300 distribuidos en todo el Partido.
- Cinco camiones de carga lateral en operación.
- Un camión lava contenedores.

Asimismo, ya desde 2016 se inició la gestión de compra de cincuenta camiones más, para funciones diversas, una hidrogrúa y doscientos contenedores. Se iniciaron mejoras en el barrido mecánico de calles y boulevards, con cinco equipos en operación; la implementación de un sistema de seguimiento satelital de recorridos de todos los equipos municipales; la implementación de un nuevo Programa de Barrido Municipal, con la reestructuración de 32 áreas operativas del territorio del partido, con el fin de mejorar la prestación y calidad del servicio. Se desarrollan, también, servicios de recolección de línea blanca, poda, voluminosos y recolección de neumáticos y un programa de gestión continua de erradicación de basurales y eliminación de puntos de acopio espontáneos de residuos. Así como se cuenta con servicios

---

<sup>27</sup> El resaltado es del Informe.

en Dock Sud,<sup>28</sup> y se colocaron 88 contenedores metálicos para el acopio de residuos domiciliarios, en el área de Dock Sud, Isla Maciel e Inflamables. Los mismos tienen servicio de recolección diaria a cargo de la empresa Gestionar Ltda. Los servicios que se brindan al área son:

- Recolección diaria de contenedores, a cargo de Gestionar Ltda, en el turno mañana.
- Recolección diaria de residuos puerta a puerta (domiciliaria), a cargo de Gestionar Ltda, Ruta 14, turno mañana.
- Barrido manual diario a cargo de diferentes departamentos de la Municipalidad de Avellaneda.
- Barrido Mecánico en las calzadas que los permiten.
- Recolección de residuos voluminosos, neumáticos y línea blanca, a partir de recorridos con equipo de la municipalidad y por solicitud del vecino.
- Recolección de neumáticos.
- Retiro de vehículos abandonados en vía pública.

Estas experiencias resultan interesantes para estudiarlas, desde varias aristas. En primer lugar, cabría preguntarse acerca de cambios en la eficiencia de la gestión de recolección de los residuos. En esta línea, y según los resultados que pudiera arrojar la pregunta anterior, podría cuestionarse si cabe la posibilidad de imitar tal iniciativa y replicarla en un partido como el de Almirante Brown.

Cabe señalar que a este antecedente se le sumó una propuesta de la nueva gestión del intendente Martiniano Molina, de poner en marcha un nuevo sistema de recolección de residuos denominado “Recolección 72 horas”, en el cual las personas podrían solicitar, mediante vía telefónica, el retiro de residuos no habituales de sus domicilios, de forma

---

<sup>28</sup> Puntualmente, en dicha localidad se implementó una unidad de gestión descentralizada para el área, para optimizar la prestación de los servicios de Higiene Urbana. La misma cuenta con personal, tres camiones volcadores y una barredora mecánica para tareas de higiene urbana.

programada, ya se trate de ramas, escombros de hasta un metro cúbico, chapas, cubiertas, muebles, e incluso electrodomésticos. Al respecto, este sistema lanzado en noviembre de 2016 tiene como objetivo el de optimizar la coordinación entre los ciudadanos quilmeños y el Municipio para programar el retiro de escombros en un plazo de 72 horas, a partir del momento en que fue efectuado el reclamo. Asimismo, el Municipio explica que el trabajo es implementado en el marco de las actividades de limpieza e higiene urbana municipal del distrito, cuyas tareas funcionan bajo el “Sistema de Atención al Vecino” y son ejecutadas a través de la Agencia de Medio Ambiente.<sup>29</sup>

A la sazón, como parte de estas diferentes gestiones en partidos vecinos de la provincia de Buenos Aires, sumado a la escasez de información y el difícil acceso a datos detallados, propios, publicados o pasibles de ofrecer por las áreas concernientes al tema estudiado (en los distintos municipios, tales como: la implementación de políticas públicas, el compromiso con la Resolución 40/11 y el modelo de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) municipal); decidimos replantear nuestro estudio analizando los conocimientos y percepciones de sus habitantes mediante una encuesta de opinión dirigida a la población que habita en las distintas localidades de ambos municipios. También, llevamos a cabo esta estrategia de recaudación de información apoyados en la opinión de que “la implantación de mecanismos sistemáticos de información y de consulta popular pueden constituirse en las primeras herramientas a aplicar en esta senda de acercamiento a la comunidad local.” Ya que la horizontalidad que se pone en marcha con los procesos de transformación de los gobiernos locales también implica que no siempre es el Estado el que da y el ciudadano el que pide y recibe. En términos de Mónica Iturburu (2000: 94):

El abordaje de los grandes problemas comunitarios (desempleo, insalubridad, inseguridad, inaccesibilidad de la educación y la salud) sólo es posible a través

---

<sup>29</sup> Disponible en: [http://www.quilmes.gov.ar/noticias/noticia.php?id\\_noti=228](http://www.quilmes.gov.ar/noticias/noticia.php?id_noti=228) (Última visita: Dic/2018).

de la aplicación de soluciones innovadoras que -basadas en la participación de las familias, los trabajadores, el sector empresario, el educativo y las organizaciones vecinales permitan disminuir los costos, aumentar la efectividad de las acciones y reemplazar la lógica de la petición. La participación de los usuarios y otros beneficiarios en los distintos programas los hace más eficientes, permite una mayor sostenibilidad y un mejor intercambio de información (The World Bank, 1998). Sin embargo, para que la participación ciudadana y la eficiencia sean objetivos sinérgicos entre sí, es fundamental “vincular la participación en la gestión del gasto con la obligación de participar de su financiamiento” (Finot, 1998, 135).

## **II. ALCANCE DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN PÚBLICA**

La composición de la basura es el reflejo de la actual sociedad de consumo cuyos hábitos están dirigidos a la compra de productos de “usar y tirar” que lejos de ofrecernos una mejor calidad de vida por la supuesta comodidad de su empleo, nos conducen a una irrefrenable generación de residuos. Hay en nuestro país una creciente preocupación de las comunidades por los daños ambientales que producen tanto los rellenos sanitarios como los basurales a cielo abierto. Se está volviendo cada vez más difícil para los gobiernos determinar los sitios donde disponer los residuos. Por lo tanto, se deben aplicar políticas integrales para solucionar el problema de los residuos sólidos que varios países del mundo ya están empezando a implementar. Enfrentarlo implica generar cambios importantes en los procesos de producción y en los modelos de consumo.

Una encuesta de opinión pública resulta un buen termómetro para saber en qué nivel nos encontramos respecto de determinados asuntos y qué podemos hacer para lograr algunos objetivos, tales como, alcanzar una gestión integral de residuos sólidos urbanos lo más



eficiente posible, mejorar el conocimiento y la conciencia del público en materia ambiental y promover su participación en solucionar los problemas.

Una serie de resultados intermedios han sido construidos como factores clave para alcanzar un objetivo estratégico de municipios que han mostrado interés en implementar políticas públicas en función de los lineamientos enmarcados en las normativas nacionales y provinciales, pero con especial énfasis en aportar al debate sobre el binomio público-privado en materia de recolección de RSU: 1) Fortalecimiento de la capacidad institucional de los sectores del gobierno y del sector privado; 2) Movilización del apoyo público para las mejoras ambientales; 3) Adopción de prácticas costo efectivas sostenibles; y 4) Conocimiento e impacto en la implementación de políticas establecidas y normativa efectiva.

Convencidos de la importancia que tiene atender al nivel de toma de decisiones la percepción de la propia población acerca de la cuestión de la gestión de los residuos y de las acciones que se fueron tomando en sus ciudades, este estudio de opinión se llevó a cabo con la doble intención de brindar un aporte a los gobiernos locales a la hora de toma de decisiones futuras con relación a esta cuestión, y contribuir a la ciénaga académica de estudios de sobre el tema. Asimismo, cabe aclarar que la decisión final de implementar esta encuesta estuvo vinculada a la necesidad de auxiliar a los estudios interesados en ver el funcionamiento de lo público y lo privado.

### **III. ENCUADRE METODOLÓGICO DE LA ENCUESTA DE OPINIÓN**

Para la realización de esta parte de la investigación se llevó adelante, entonces, una encuesta de opinión en los municipios de Almirante Brown, Avellaneda y Quilmes, utilizando –como ya se mencionó– por medio de un cuestionario debidamente elaborado y probado mediante la aplicación de una prueba piloto.

A los fines de alcanzar los objetivos, hemos construido indicadores incorporados para la ejecución de la encuesta de opinión, hemos diseñado un cuestionario cuidadosamente diseñado para aplicarlo a nivel local entre mayores de 16 años residentes en los distritos de Almirante Brown, Avellaneda y Quilmes, realizado en noviembre de 2018, con el principal objeto de proporcionar datos relacionados con la percepción poblacional de las medidas que sus municipios en la cuestión de mejorar el medio ambiente, el tratamiento y la recolección de los RSU. La metodología aplicada en la recolección de datos fue la de entrevistas telefónicas realizadas con sistema IVR a teléfonos fijos, mediante una muestra probabilística estratificada por departamento, según el Censo 2010.

La cantidad de casos efectivos fue de 1683 casos: 888 casos de Almirante Brown; 323 casos Avellaneda; y 472 casos de Quilmes. El nivel de confiabilidad del trabajo asciende al 95%, con un margen de error muestral de  $\pm 3,5$  para distribuciones simétricas; con una base corregida por cuotas de edad, sexo, nivel de estudio y fracción censal. En este apartado, proporcionamos los resultados y un análisis sobre el trabajo realizado. Los indicadores construidos para la encuesta realizada fueron los siguientes:

- a) Conocimiento acerca del servicio de recolección de basura.
- b) Conocimiento sobre el tratamiento de residuos.
- c) Responsabilidad sobre la recolección de basura.
- d) Frecuencia del servicio de recolección de basura.
- e) Conocimiento acerca de los basurales.
- f) Percepción sobre la gestión municipal con relación a la recolección y tratamiento de residuos.

La mayoría de las preguntas estuvieron orientadas al informante. El alcance del estudio es a nivel municipal y los niveles de inferencia para los resultados globales son a nivel de los dominios de estudios: las localidades pertenecientes a cada municipio.

A partir del instrumento de recolección utilizado en la encuesta de opinión pública, se ha desarrollado una metodología que permite medir el conocimiento y conciencia de la población sobre el tratamiento de los residuos sólidos urbanos, y la percepción de medidas adoptadas y aquellas que la población considera efectivas para mejorar la gestión de los residuos, su tratamiento y recolección teniendo en cuenta la sustentabilidad del medio ambiente. Las medidas efectivas son aquellas que cumplen con reducir los efectos negativos de las acciones en contra del medio ambiente, en particular, el tratamiento de los residuos; a los efectos de disminuir a lo más mínimos los desechos que terminan en la disposición final. Estas medidas, incluyen entonces el comportamiento de la gestión en cuanto a la recolección de los RSU.

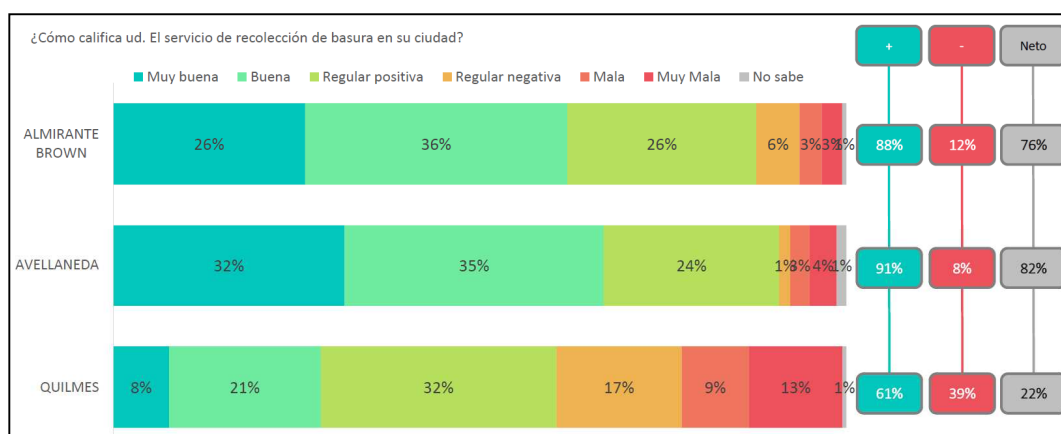
#### IV. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA

##### IV.1 Conocimiento acerca del servicio de recolección de basura.

a. **Recolección de basura en su municipio: ¿Cómo califica Ud. el servicio de recolección de basura en su ciudad?**

Universidad de  
San Andrés

**Gráfico N°1**

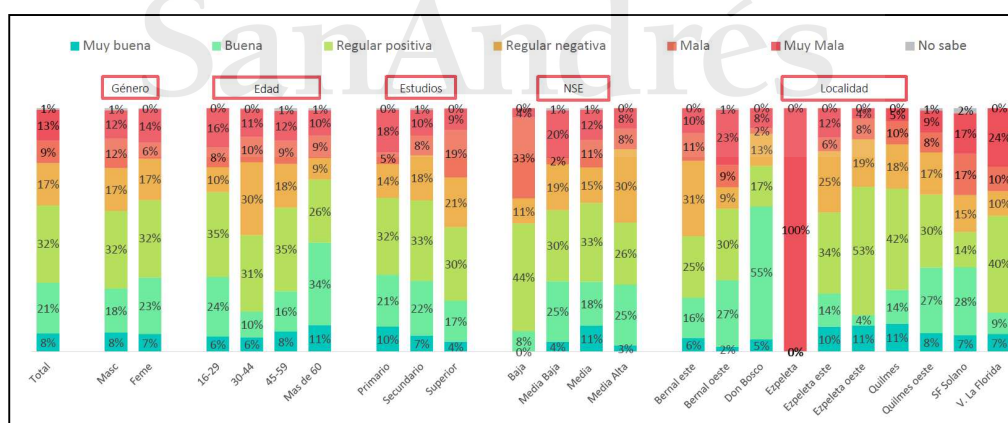


Fuente: Elaboración propia.

Los datos arrojados en este primer gráfico señalan que la mayoría de los entrevistados tienen una percepción de positiva acerca del servicio de recolección de residuos de su ciudad. En mayor detalle, Avellaneda presenta el mayor porcentaje de calificación positiva en comparación con los otros dos municipios: Mientras que obtuvo un 32% con una calificación “Muy buena” y un 35% con una calificación “Buena”; los habitantes de Almirante Brown opinan en un 26% que es “Muy buena” y en un 36% que es “Buena”; y solo el 8% de los habitantes quilmeños califica su servicio de recolección como “Muy bueno” y el 21% opina que es “Bueno.” El resto de la población califica al servicio de regular positivo a “Muy malo”. Asimismo, en todos los casos, el porcentaje que respondió “No sabe” fue mínimo. (Véase Gráfico N°1).

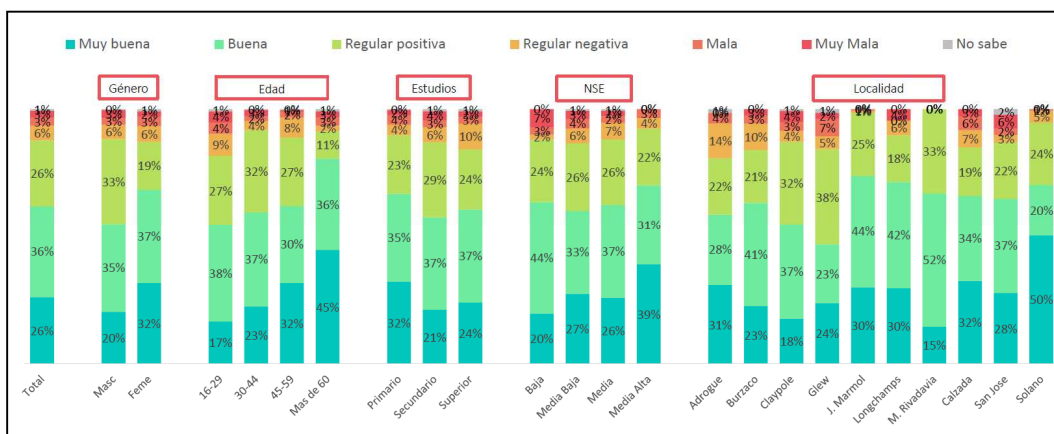
Si hacemos una apertura de la respuesta a esta primera pregunta podemos encontrar mayores detalles según la población, la edad, la localidad, etcétera. Veamos los siguientes gráficos:

**Gráfico N°2: Apertura Quilmes: Servicio de recolección de basura en su municipio.**



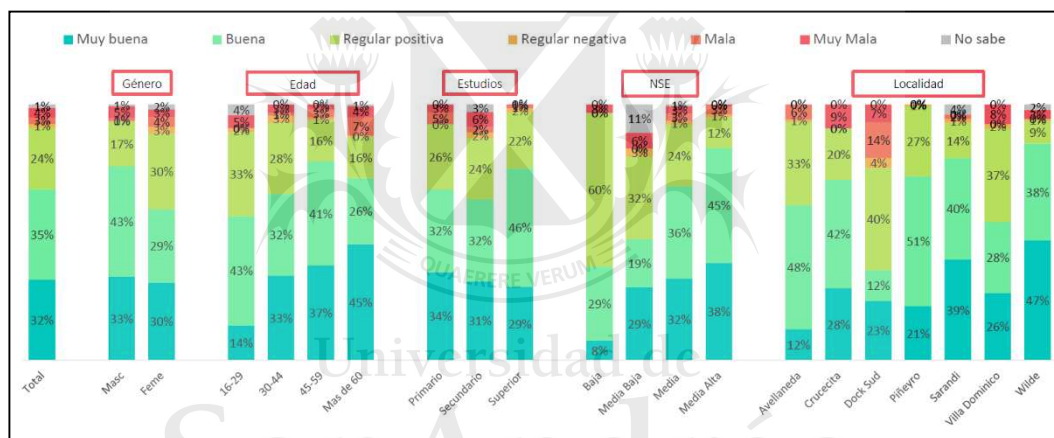
Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico N°3: Apertura Almirante Brown: Servicio de recolección de basura en su municipio.**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico N°4: Apertura Avellaneda: Servicio de recolección de basura en su municipio.**



Fuente: Elaboración propia.

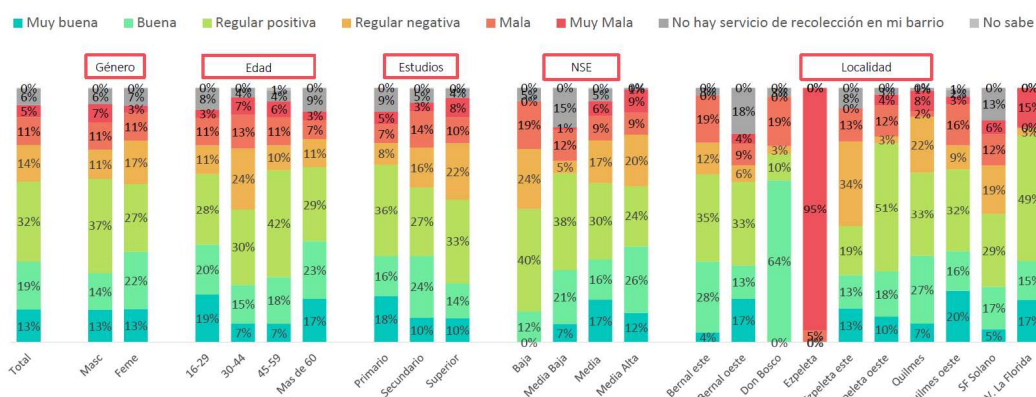
**b. Recolección de residuos en su barrio: ¿Cómo califica Ud. el servicio de recolección de basura en su barrio?**

**Gráfico N°5:**



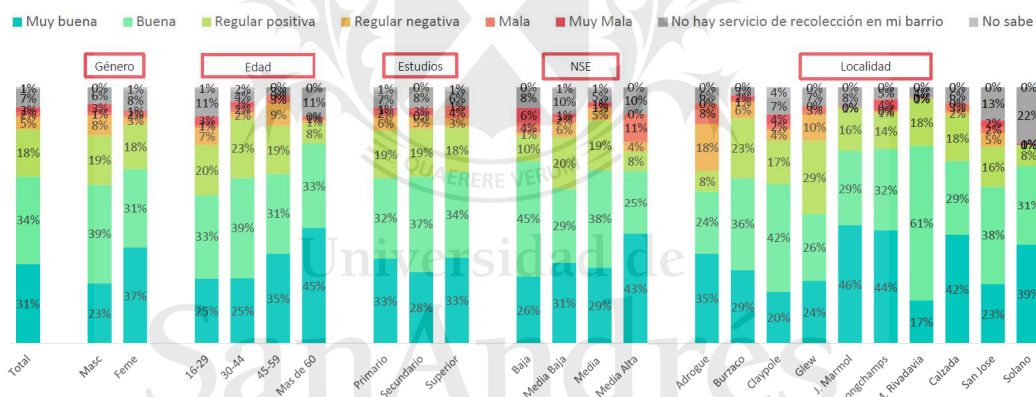
Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico N°6: Apertura Quilmes: Servicio de recolección de basura en su barrio.**



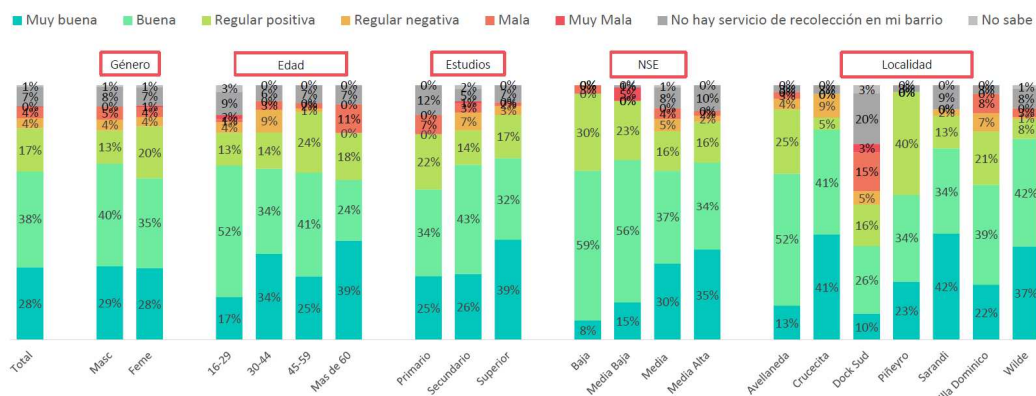
Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico N°7: Apertura Almirante Brown: Servicio de recolección de basura en su barrio.**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico N°8: Apertura Avellaneda: Servicio de recolección de basura en su barrio.**

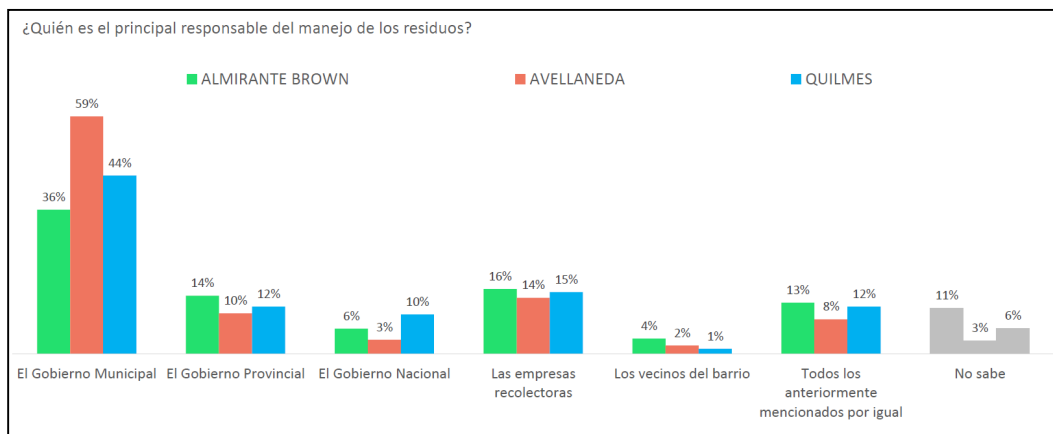


Fuente: Elaboración propia.

## IV.2 Conocimiento sobre el tratamiento de residuos.

### a. ¿Quién es el principal responsable del manejo de los residuos?

**Gráfico N°9: Responsable del manejo de los residuos**

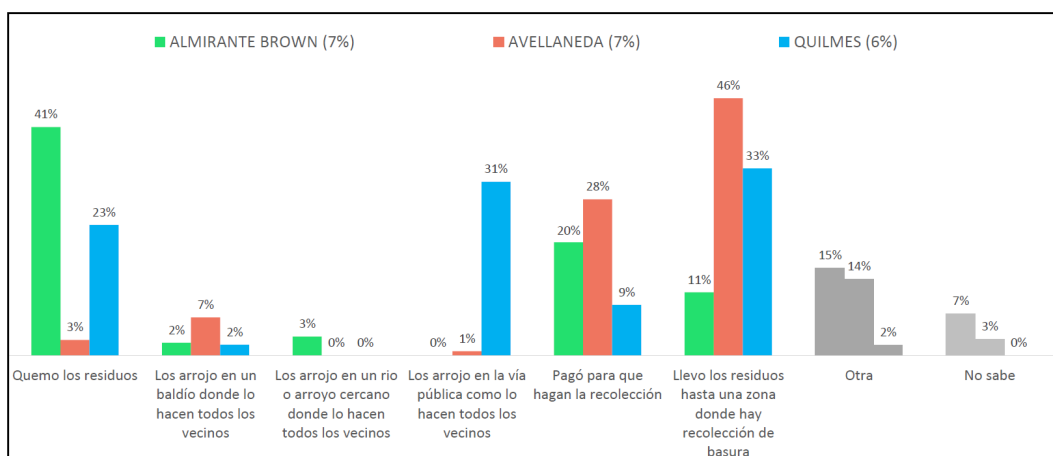


Fuente: Elaboración propia.

Si nos detenemos en el Gráfico N°9, se observa una importante diferencia de conocimiento de la población del municipio de Avellaneda acerca del responsable del manejo de los residuos. De todos modos, se ve también que el mayor porcentaje de las respuestas de los entrevistados se concentra en poner como responsable al gobierno municipal. Por desconocimiento o por realidad, las respuestas han sido variadas. Sin embargo, como hubo personas que respondieron que no había servicio de recolección de residuos en su barrio, desarrollamos el siguiente gráfico con el objeto de analizar qué hace con los residuos ese grupo de personas:

### **Gráfico N°10: ¿Qué hace con los residuos?**

(Pregunta realizada solo a quienes respondieron que no había servicio de recolección en su barrio).

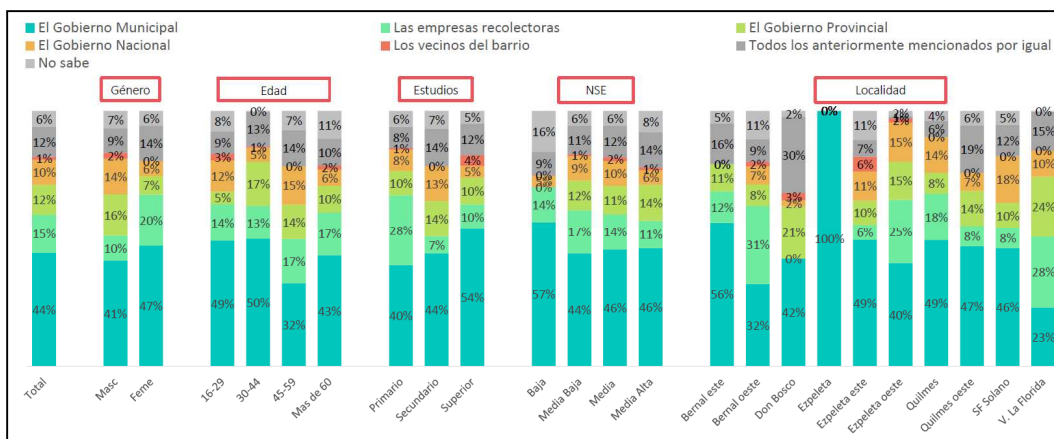


Fuente: Elaboración propia.

Entonces, de los entrevistados que respondieron no contar con servicio de recolección de residuos en su barrio, encontramos que el mayor porcentaje lleva sus residuos a una zona donde hay recolección de basura: El 46% de ese grupo perteneciente a Avellaneda, busca zona para llevar la basura, mientras que el 28% de esa misma población, paga su recolección. En el caso de esta población de Almirante Brown, la mayoría quema los residuos (41%), y en segundo lugar (como ocurre con Avellaneda), se encuentran los que pagan por la recolección. La sorpresa se la adjudicamos a las respuestas de los vecinos de Quilmes que no cuentan con recolección, admitiendo, casi en el mismo porcentaje (aunque en segundo lugar), arrojar los residuos “como lo hacen todos los vecinos”; siendo que un 33% lleva los residuos a otro lado, un 31% los arroja en la calle, un 23% los quema, el 9% paga para que lo recolecten; el 2% los arrojan a un baldío, y el resto no sabe o respondería otra solución.

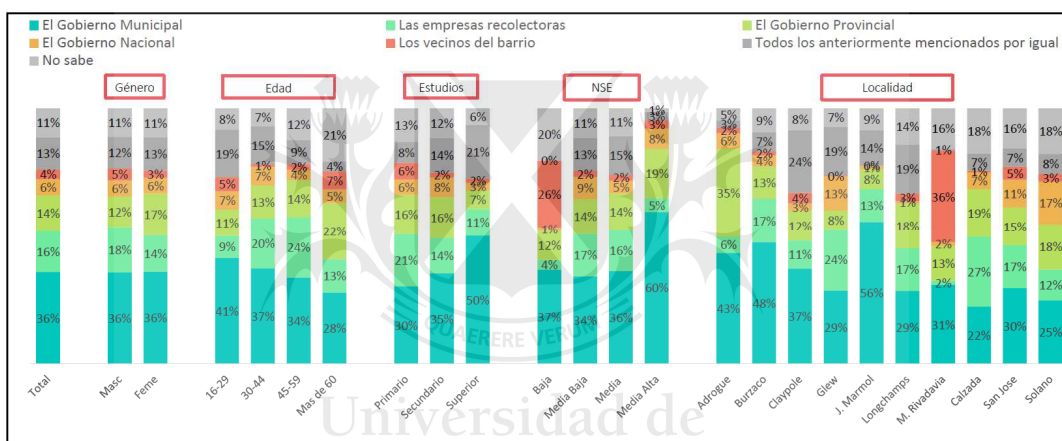
**Gráfico N°11: Apertura Quilmes: Responsable del manejo de los residuos.**





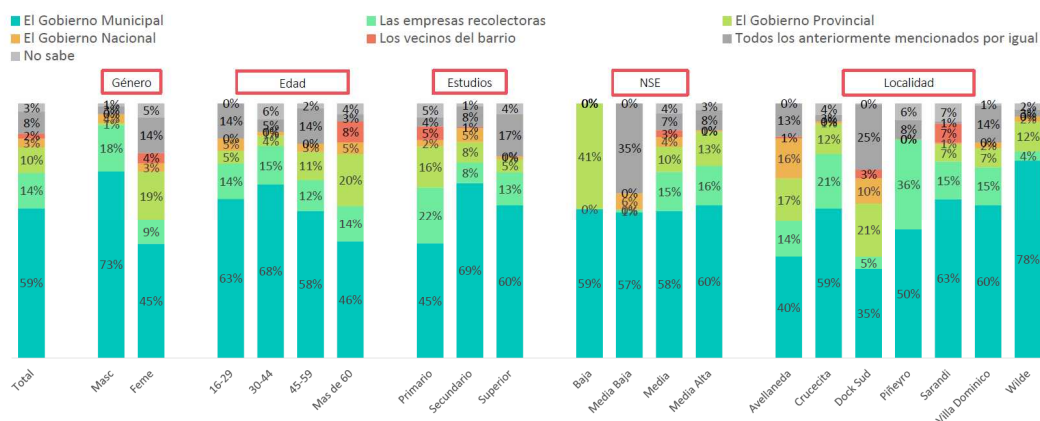
Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico N°12: Apertura Almirante Brown: Responsable del manejo de los residuos.**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico N°13: Apertura Avellaneda: Responsable del manejo de los residuos.**

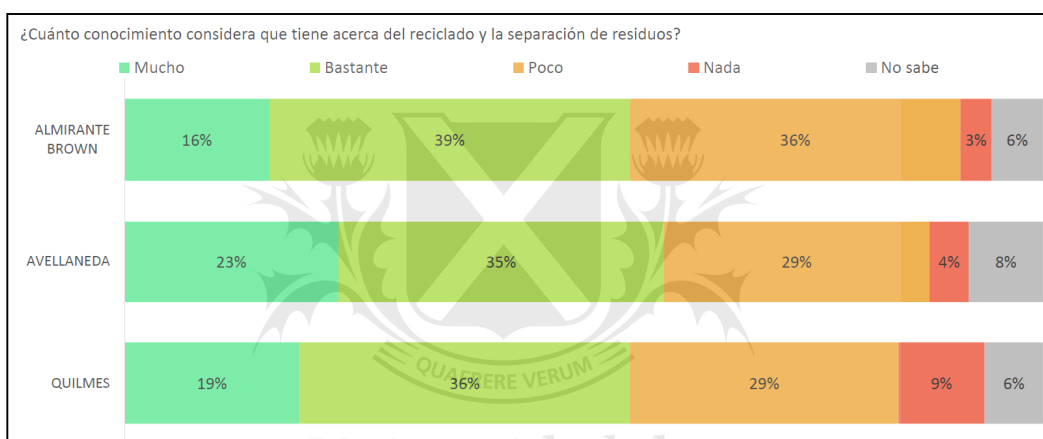


Fuente: Elaboración propia.

## b. Reciclado y separación de residuos: ¿Cuánto conocimiento considera que tiene acerca del reciclado y la separación de residuos?

Como veremos en el gráfico siguiente, los entrevistados de los tres municipios ha respondido, en su mayoría, que considera que conoce bastante sobre el reciclado y la separación de residuos. No obstante, la segunda respuesta inmediata se concentró en responder que conocían “Poco” acerca de dicho proceso; mientras que el tercer lugar lo ocupa la respuesta “Mucho”.

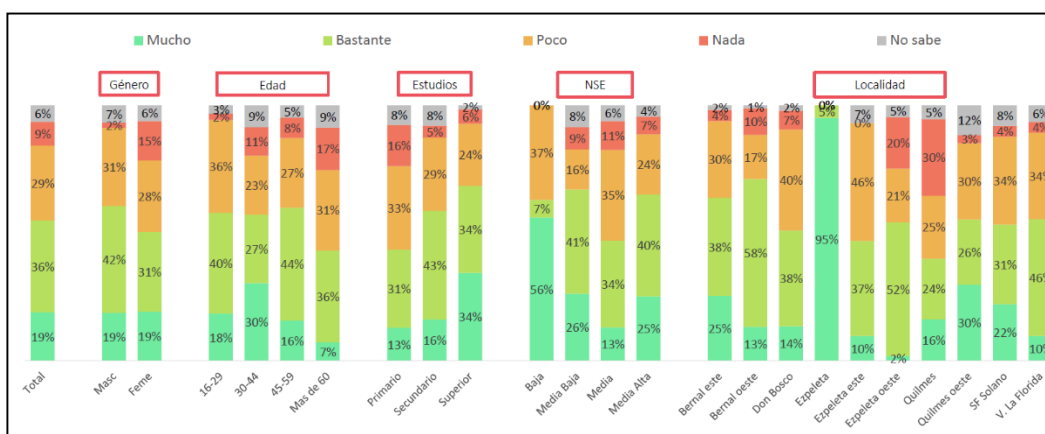
**Gráfico N°14:**



Fuente: Elaboración propia.

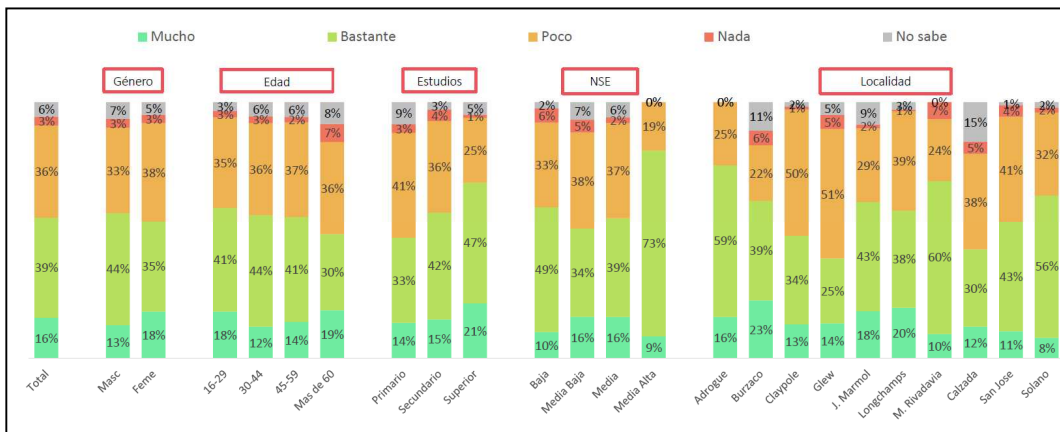
En los próximos tres gráficos se puede observar en detalle, según a edad, el género, el nivel educativo, el nivel socioeconómico y la localidad donde habita dentro de la ciudad.

**Gráfico N°15: Apertura Quilmes: Reciclado y separación de los residuos.**



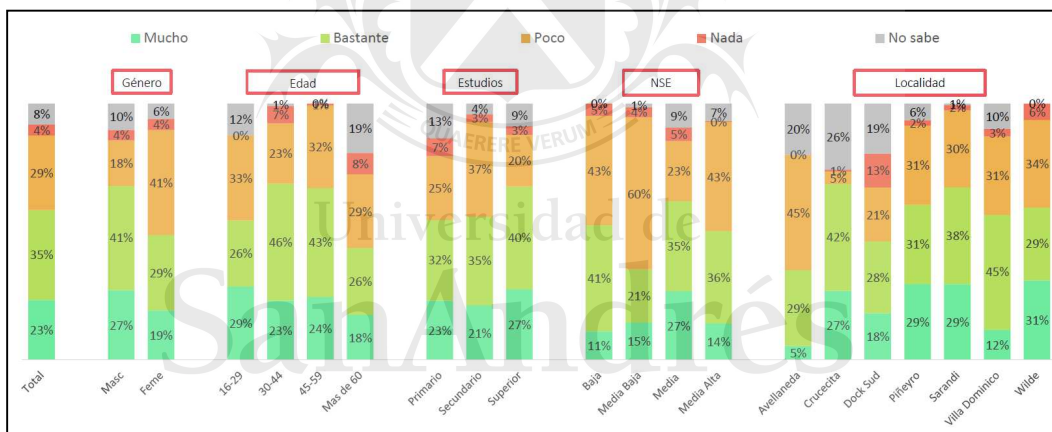
Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico N°16: Apertura Almirante Brown: Reciclado y separación de los residuos.**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico N°17: Apertura Avellaneda: Reciclado y separación de los residuos.**

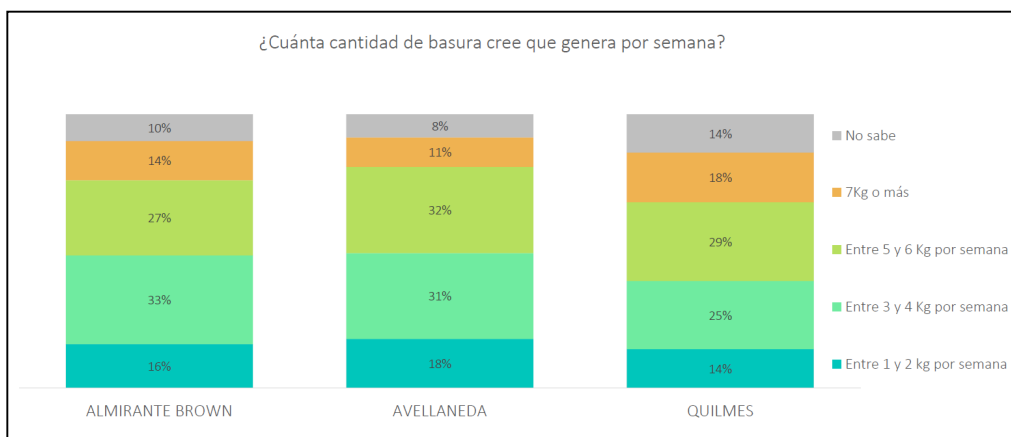


Fuente: Elaboración propia.

**c. ¿Cuánta cantidad de basura cree que genera por semana?**

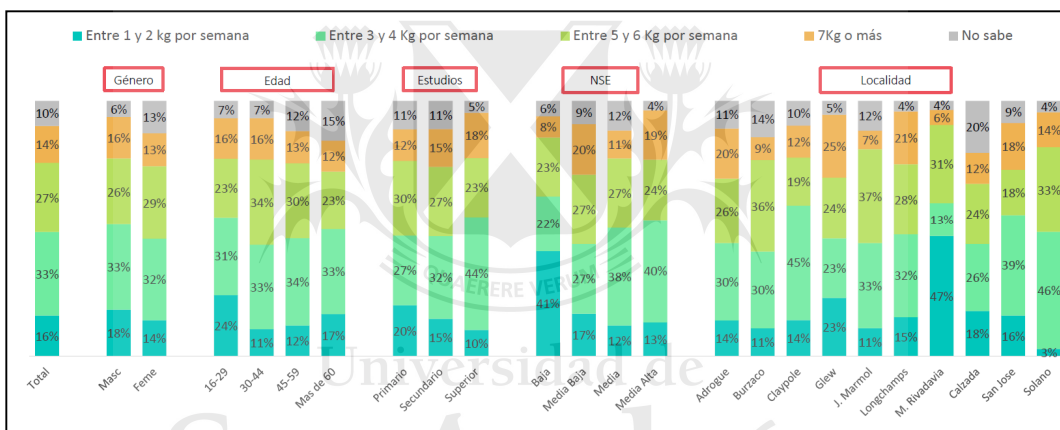
Otra pregunta importante de la encuesta se refirió a la basura generada por la población de los tres municipios. Lo interesante resulta ver cómo a medida que aumenta el nivel socioeconómico y educativo, aumenta también la cantidad de residuo generado. Esto ocurre en los tres municipios. En los gráficos 19 a 21 se observa claramente este análisis.

**Gráfico N°18: Cantidad de basura.**



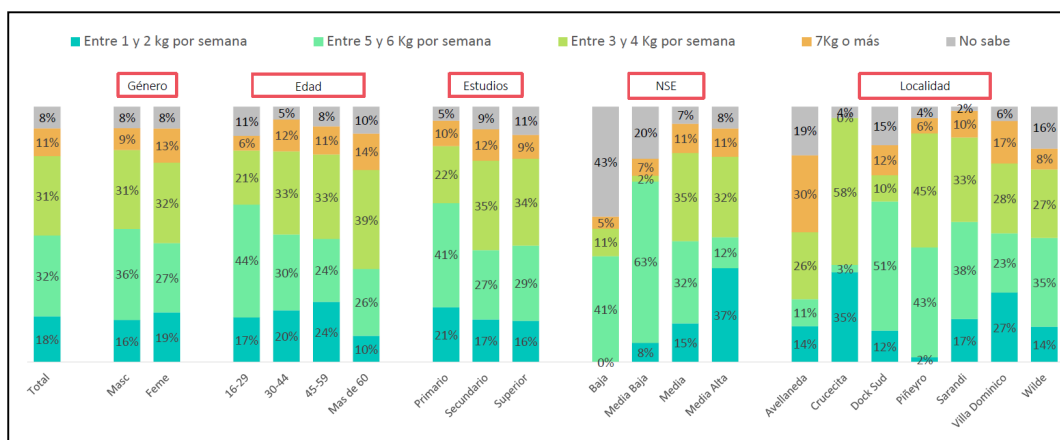
Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico N°19: Apertura Almirante Brown: Cantidad de basura que genera por semana.**



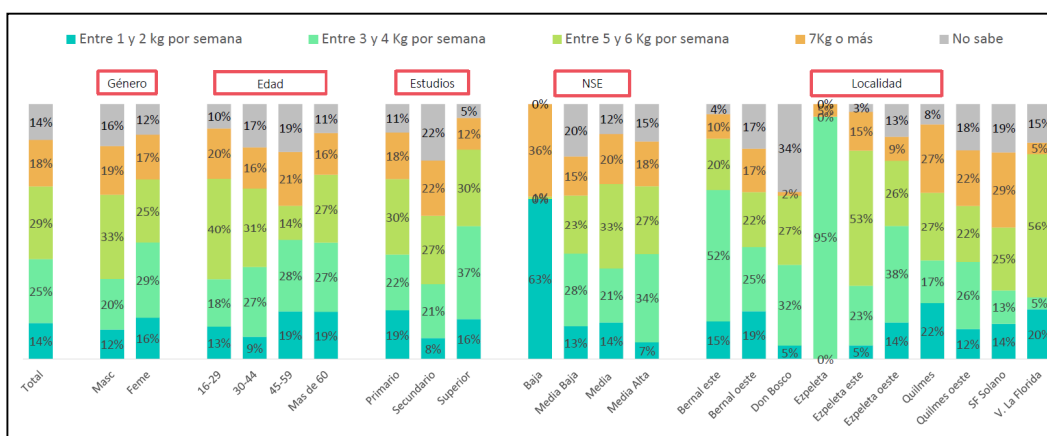
Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico N°20: Apertura Avellaneda: Cantidad de basura que genera por semana.**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico N°21: Apertura Quilmes: Cantidad de basura que genera por semana.**

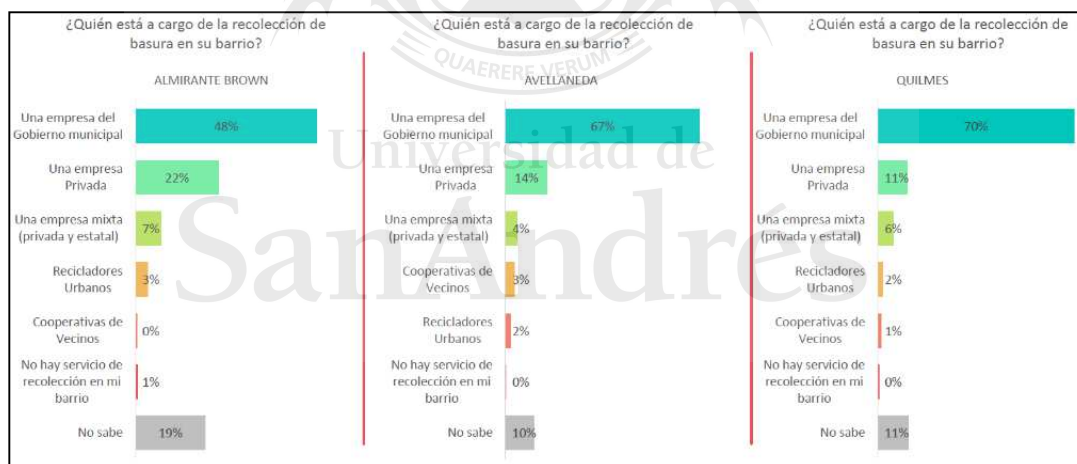


Fuente: Elaboración propia.

### IV.3 Responsabilidad de recolección de basura

#### a. ¿Quién está a cargo de la recolección de basura de su barrio?

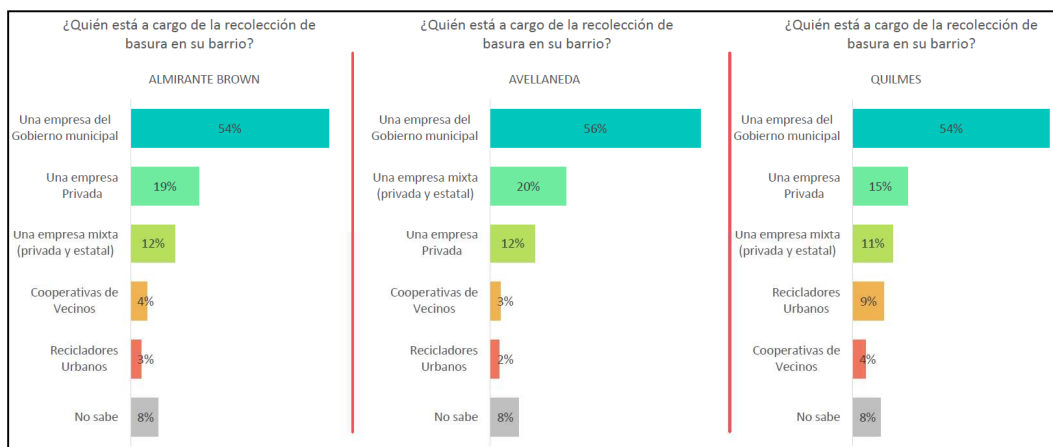
**Gráfico N°22**



Fuente: Elaboración propia.

## b. ¿Quién preferiría que estuviera a cargo de la recolección de basura de su barrio?

**Gráfico N°23**



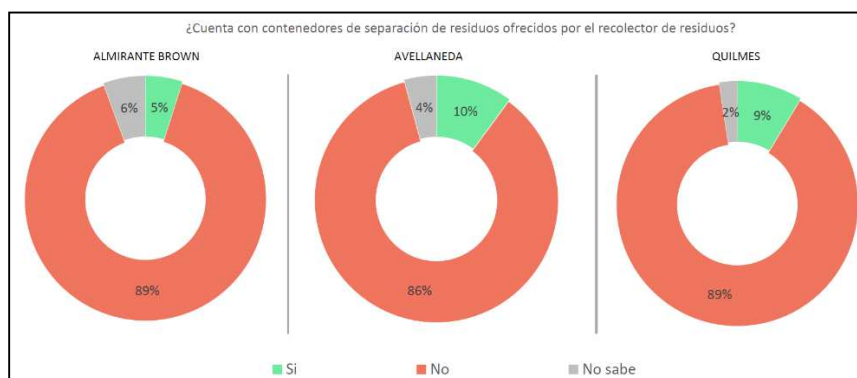
Fuente: Elaboración propia.

Los gráficos 22 y 23 representan la importancia que tiene el gobierno municipal en la recolección de basura. En ambos casos, tanto de conocimiento como de preferencia, los entrevistados eligieron que fuera el gobierno municipal quien estuviera a cargo de la recolección. Incluso, estas respuestas superan a las alternativas de que empresas privadas o mixtas se encargaran de este proceso.

No obstante, lamentablemente, tal como ha respondido la gran mayoría de los entrevistados de los tres municipios, ninguna ciudad cuenta con contenedores que podrían facilitar el sistema de reciclado de residuos:

## c. Contenedores de Basura

**Gráfico N°24:**

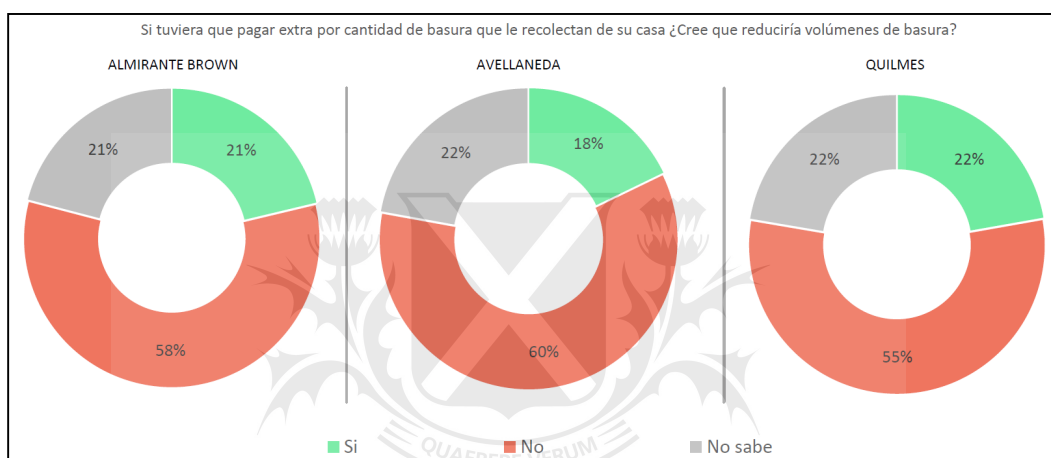


Fuente: Elaboración propia.

#### d. Pagar para que le recolecten la basura

Otra respuesta interesante recibida por la mayoría de los entrevistados de los tres municipios fue su negación al preguntar si cree que reduciría volúmenes de basura si tuviera que pagar extra por cantidad de basura que le recolectan de su casa. Para sorpresa, la minoría en los tres casos opinó eso sí ocurriría. El siguiente gráfico lo muestra claramente:

**Gráfico N°25:**

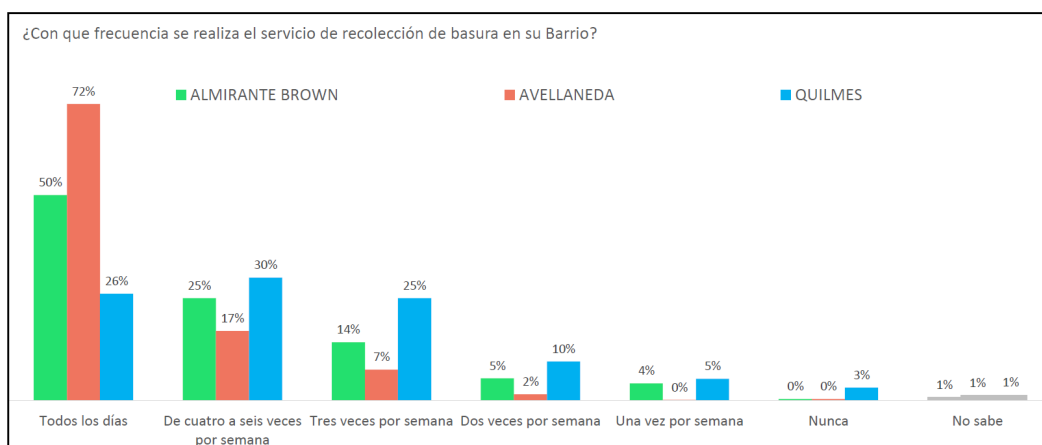


Fuente: Elaboración propia.

#### IV.4 Frecuencia del servicio de recolección de basura

Otra pregunta estuvo vinculada al conocimiento de los habitantes de los tres municipios acerca de la frecuencia de sus servicios de recolección de basura. Llama la atención que en zonas donde se acumula gran cantidad de residuos, no en todas las localidades de los diferentes municipios la frecuencia es diaria. Tal como lo señala el gráfico, en la ciudad de Avellaneda el 72% respondió que la frecuencia es diaria, le sigue Almirante Brown con el 50% y, por último, bien alejado, solo un 26% del partido de Quilmes respondió que la recolección se realiza todos los días.

**Gráfico N°26:**

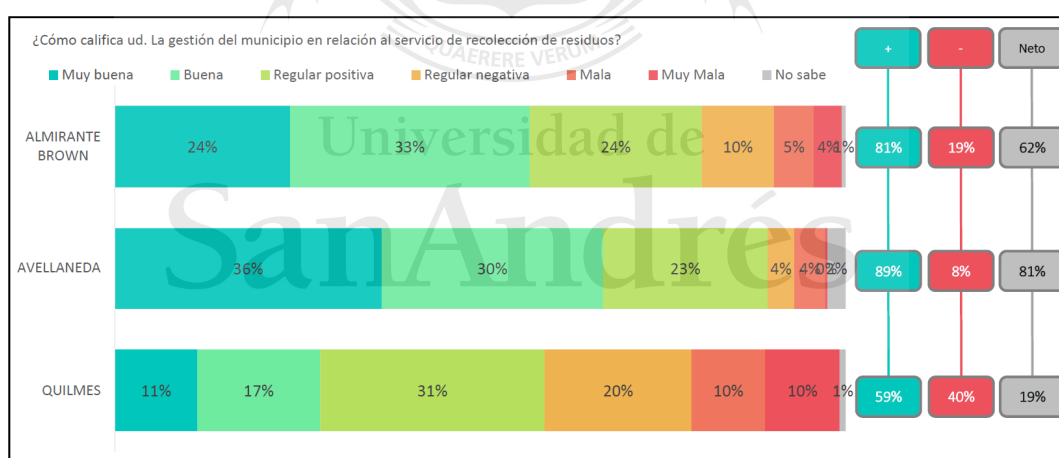


Fuente: Elaboración propia.

#### IV.5 Gestión municipal con relación a la recolección y tratamiento de residuos

a. ¿Cómo califica Ud. la gestión del municipio con relación al servicio de recolección de residuos?

**Gráfico N°27:**



Fuente: Elaboración propia.

En el grafico anterior vemos los resultados de la opinión de los ciudadanos con relación a la gestión de sus municipios en el servicio de recolección de residuos. En dicho gráfico como en los tres subsiguientes se observa una imagen positiva sobre esta gestión en Almirante Brown y Avellaneda; no así en Quilmes, cuya mayoría concentró su opinión en “Regular positiva”.



**Gráfico N°28: Apertura Almirante Brown: Gestión.**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico N°29: Apertura Avellaneda: Gestión.**



Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico N°30: Apertura Quilmes: Gestión.**

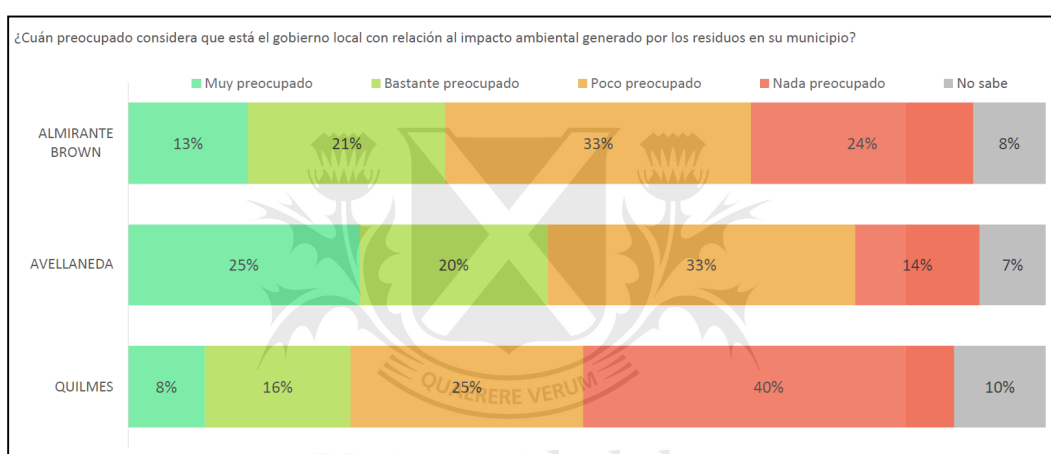


Fuente: Elaboración propia.

### b. Preocupación del municipio por el impacto ambiental generado por los residuos

Finalmente, se les preguntó a los habitantes de los tres municipios acerca de su percepción de preocupación del impacto ambiental generado por los residuos por parte de cada gobierno. En su mayoría respondió que veían un gobierno municipal poco preocupado por dicho impacto.

**Gráfico N°31: Preocupación por el impacto ambiental.**



En las localidades céntricas como en las más rurales del municipio de Quilmes, la población prácticamente no percibe grados de efectividad. En el caso del partido de Brown, el porcentaje de personas que opine que la efectividad de las medidas es adecuada se duplica, aunque en las zonas rurales de este municipio esa percepción disminuye considerablemente.

Finalmente, los resultados arrojados nos permiten inferir que, según las calificaciones promedio, la población de ambos municipios aun piensa que la efectividad de las medidas tomadas para mejorar la gestión de los residuos y enfrentar los problemas ambientales es muy escasa, aunque en términos generales, esa percepción es más positiva teniendo en cuenta el grado medio de opinión.

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES

La intensa generación de residuos sólidos urbanos (RSU) es uno de los grandes problemas ambientales de la actualidad. La gestión de residuos ha sido foco de preocupación de investigadores de diversas áreas de estudio, tornándose en uno de los grandes desafíos para las ciudades hoy y en las próximas décadas.

Como fue visto en las páginas precedentes, los RSU abarcan residuos provenientes de actividades domésticas en residencias y los residuos en la vía pública y otros servicios de limpieza urbana. Estos residuos han sufrido alteraciones cuantitativas y cualitativas a lo largo del tiempo, aunque su gestión no siempre ha sido acompañada por la evolución de las políticas y tecnologías asociadas a su gestión.

Las características vigentes de los sistemas de gerenciamiento de la recolección de residuos como, por ejemplo, la división de sectores existentes y los tipos de vehículos utilizados, en la actualidad son tenidas en cuenta como datos conocidos. No obstante, pese a considerar un sistema ya estructurado, con una normativa lo suficientemente expansiva, y de intentar optimizar el gerenciamiento en un sistema predeterminado, el sistema no es rígido. Su flexibilidad está determinada por las metas que se propone alcanzar.

Según el contexto teórico propuesto en esta investigación, el proceso de redefinición de roles y del cambio en las estrategias de intervención de los municipios argentinos plantea un rol preponderante por parte del gobierno municipal, como agente de promoción económica, tanto en: el diseño e implantación de estrategias; la puesta en valor de sus sociedades y territorios; la gestión de la imagen territorial; así como la implementación de políticas sociales diversas.

El objetivo general de este trabajo fue analizar las políticas sobre gestión de los residuos sólidos urbanos en el Municipio de Almirante Brown, de la provincia de Buenos Aires, con el objeto de observar los avances del modelo GIRSU entre 2010 y 2017.

El planteamiento de este objetivo obligó a buscar casos control de estudio (municipios de Avellaneda y Quilmes) con dinámicas, y propuestas asimilables. Fue así como el enfoque se centró en el seguimiento del comportamiento de la administración de Almirante Brown, con relación al tema propuesto. En ese sentido, se consideró esencial sumar a dicho análisis la percepción de los habitantes, como una forma válida para mensurar la efectividad de las políticas llevadas a cabo por el municipio. Así mismo, se entendió útil, y complementario, avanzar en estudio de otros gobiernos locales, como control y modo de aproximación a otros modelos de gestión de recolección de residuos sólidos urbanos.

Sin embargo, tal como se planteó en los objetivos específicos, teniendo en cuenta las premisas teóricas y los antecedentes de investigación desarrollados, en primer lugar se propuso describir el proceso de incorporación y puesta en marcha del modelo GIRSU en el partido de Almirante Brown y reseñar la gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) del mismo municipio, ya que se trata de un programa con una implementación de avanzada en comparación con el resto de los municipios, en general, y los casos control estudiados, es particular.

Al analizar el presupuesto local destinado a la gestión integral de los residuos, en función de los recursos percibidos por el Municipio de Almirante Brown, se comprobó la escasez de información pública disponible sobre este punto.

De los datos disponibles, se puede afirmar que la GIRSU sigue manteniendo un fuerte impacto en las cuentas municipales. El análisis inicial indicaría que la incidencia en el presupuesto municipal ha descendido entre 2015 y 2018 (27.96%-21.53%) atento la baja a ciertos servicios secundarios brindados por la empresa prestataria, que comenzaron a ser

brindados por el municipio con personal y medios propios. Por cuanto ese 21.53% atribuido a la GIRSU, no termina de ser real, por cuanto no se contabiliza en este rubro presupuestario las erogaciones del personal y medios materiales propios del municipio. Si bien es complejo desagregar el valor exacto que se encuentra comprendido en otros rubros, se estima que impacto real superaría el 28%. Por cuanto, las erogaciones en concepto de GIRSU se mantendrían en los niveles de 2015. Lo dicho tiene que ver, estrictamente, con los datos cuantitativos provenientes del presupuesto, este análisis será contrastado, más adelante, con la opinión de los habitantes respecto al nivel de satisfacción por la ejecución de la citada política pública.

Como se mencionó precedentemente, se llevó a cabo una encuesta de opinión para recabar información que permitiera conocer la opinión de los habitantes de los distritos bajo estudio sobre el desempeño de sus gobiernos locales en torno a la GIRSU.

Ante esto, y más allá de su función de caso control, para enriquecer el trabajo iniciado, se llevó adelante un estudio sobre el proceso y los avances de los servicios de recolección de residuos en los partidos de Avellaneda y Quilmes, en contraste con el funcionamiento de ese servicio en Almirante Brown. Entonces, se indagó sobre la efectividad de las políticas ambientales y de gestión municipal del modelo GIRSU, en función del binomio público-privado, a partir de los indicadores analizados y los procesos de interacción social (incorporando variables que muestren la demanda social y la participación de actores clave en el servicio de recolección de residuos).

El análisis de la encuesta ha señalado una relativa conformidad en relación a la gestión del gobierno municipal de Brown respecto a las variables analizadas. Asimismo, queda clara la conformidad de los habitantes de los municipios de Brown y Avellaneda, en contraste con la opinión de los quilmeños, que expresaron mayor disconformidad con relación al servicio

municipal de recolección de basura, en especial ciudadanos de nivel socioeconómico bajo y que habitan en zonas más vulnerables.

Durante el desarrollo de los capítulos respectivos, se propuso un análisis exhaustivo sobre cómo analizar la GIRSU en distritos mencionados. Así, para responder al primero de los interrogantes de investigación acerca de ¿por qué es posible que algunos municipios logren avanzar más que otros en la aplicación del nuevo modelo de GIRSU? Sobre esta cuestión se puede decir que el tradicional ejercicio de la autoridad o poder regulatorio en el ámbito local, fue logrando incorporar nuevas áreas, y organizar la participación de los usuarios y el establecimiento de formas institucionales para ayudar a cimentar este nuevo vínculo.

Por cuanto, se observa que el Municipio de Almirante Brown ha impulsado programas especiales vinculados a la GIRSU, dando cumplimiento, entonces, a las normas que lo rigen provincialmente. En el marco del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de este municipio se han desarrollado los siguientes Programas:

- a) Ecoinclusión. Cuyo objetivo es el de incrementar el volumen de captura de residuos reciclables y mejorar el nivel de actividad e ingresos de los recuperadores urbanos agrupados en cooperativas de trabajo. Se trata de un programa para todas las localidades del municipio; y en el que participan escuelas, organizaciones de la sociedad civil, dependencias públicas y cooperativas<sup>30</sup> de recuperadores urbanos.

Por su parte, los recursos con lo que cuenta Ecoinclusión son seis islas de soterrados (construidas con presupuesto municipal); seis estaciones de reciclado, provistas por ACUMAR y operadas por cooperativistas que reciben un pago por parte del municipio (la logística la realiza el municipio); sesenta instituciones con recolección diferenciada, con los cestos y la logística provista por ACUMAR.

---

<sup>30</sup> Según el informe “Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos Municipal”, publicado en 2018 ya se han contabilizado hasta cinco cooperativas de recuperadores urbanos que vienen participando del programa Ecoinclusión (MAB, 2018: 48).

A su vez, la logística para la venta de lo producido por parte de las cooperativas también es realizada por la municipalidad; además de un galpón con equipamiento donde funciona una de las cooperativas. La municipalidad desarrolló bolsas grandes transparentes que son distribuidas para el uso de los vecinos en la disposición inicial de los reciclables en sus domicilios.

Asimismo, este programa logró incrementar el volumen de fracciones reciclables capturadas y aumento de los ingresos de los cooperativistas; con los siguientes indicadores de desempeño: a) kilogramos reciclados por cooperativa; b) dispositivos de captura desplegados y en funcionamiento, según tipo; y c) cantidad de cooperativistas de recuperación urbana beneficiados.

- b) RAEE (Recolección de Aparatos Eléctricos y Electrónicos). Cuyo objetivo es recolectar y dar disposición final de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (en desuso o por el fin de su vida útil), evitando que sean mal dispuestos en basurales o relleno sanitario.

En el informe de abril de 2018, se plantea que la Municipalidad de Almirante Brown, mediante de la Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable, lleva adelante el programa extensivo de recolección y disposición de los RAEE, acompañado de una campaña de educación e información sobre los mismos que brinda una respuesta a todos los habitantes del municipio, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 35<sup>31</sup> de la Ley N° 25.916 de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios, sobre la necesidad de implementar programas especiales de gestión para este tipo de residuos.

Tal como fue explicado en el Capítulo III de este trabajo, la Agencia de Política Ambiental es la encargada de la recolección de los RAEE, a través de distintos puntos

---

<sup>31</sup>El artículo 35 de la Ley N° 25.916 establece que: “Las autoridades competentes deberán establecer en el ámbito de su jurisdicción, programas especiales de gestión para aquellos residuos domiciliarios que, por sus características particulares de peligrosidad, nocividad o toxicidad, puedan presentar riesgos significativos sobre la salud humana o animal, o sobre los recursos ambientales.”

localizados dentro del Municipio. Una vez acopiados se entrega a la empresa Silkers para su correcta disposición final.

- c) Sitios de Recepción Transitoria de Residuos (ECOPUNTO). Cuyo objetivo es el de captar los residuos que son mal dispuestos en basurales y canalizarlos en el circuito legal, en todo el territorio del partido de Almirante Brown. Este programa a cargo y financiado en su totalidad por la Municipalidad, cuenta con camiones volcadores y equipos de pala cargadora y batea. Para analizar su desempeño, se plantea los siguientes indicadores: a) kilogramos de residuos a disposición final por mes; b) cantidad de microbasurales cerrados en un año; y c) cantidad de residuos dispuestos en sitios informales.

De los datos colectados, se observa que el Municipio con este programa ha aumentado la captación de residuos de forma controlada, disminuyendo la cantidad de residuos dispersos en los basurales cercanos; del mismo modo, se ha notado la reducción de los gastos en logística, causados por la concentración en un solo punto.

- d) Educación y concientización ambiental. Que tiene por objetivo el de generar conciencia ambiental a los habitantes de todo el territorio del municipio de Almirante Brown, enfocándose en los más chicos, con la participación de instituciones educativas, organizaciones de la sociedad civil y cooperativas de recicladores urbanos. Desde su puesta en funcionamiento, se incrementó sustantivamente la cantidad de escuelas con las que se trabaja, principalmente con el programa de recolección diferenciada de ACUMAR, así como en otras instituciones del distrito.

Estos programas muestran el fomento, la interacción y la coordinación del municipio con la sociedad civil, dando cuenta como alternativa positiva la forma de canalizar la acción política municipal de Almirante Brown, permitiendo, entonces, la multiplicación de la cantidad de actores involucrados en la política local y a la necesidad de articular relaciones



cualitativamente diferentes. En virtud de lo dicho, se puede inferir que, en este tipo de política, la participación comunitaria en el diseño, gestión y evaluación de las actividades se presenta como una herramienta adecuada para reemplazar la histórica lógica de la petición como elemento distintivo de la comunidad.

Ahora bien, sobre el análisis de la encuesta es realmente llamativo cómo en los casos de Brown y Avellaneda la percepción “Muy mala”, es prácticamente inexistente; mientras que, en el caso de Quilmes, es la opinión preponderante de los vecinos encuestados.

Los resultados expuestos aquí representan un buen ejemplo del resto de los logrados en la mencionada encuesta de opinión. En tal sentido, cabe señalar, como conclusión previa, que los resultados obtenidos están relacionados con el tipo de estrategia seleccionada en materia de políticas públicas por los tomadores de decisión: los gobiernos municipales, comprometidos a hacer cumplir la ley.

Finalmente, de las preguntas que fueron punto de partida para esta investigación, y que la totalidad han sido respondidas en cada uno de los capítulos pertinentes, como conclusión final, y cierre de este trabajo de investigación, conviene sintetizar que de la comparación de los modelos y el debido análisis presupuestario surge que la incidencia de la GIRSU, específicamente en Brown, en el erario municipal continúa siendo alto y condicionante para la ejecución de otras políticas, aún pese a la municipalización de algunas actividades complementarias.

Del mismo modo, la municipalización total del servicio no aseguró la mejor percepción pública sobre el mismo, por cuanto en el caso de Quilmes, la mirada negativa sobre el servicio fue altamente reveladora. El caso Avellaneda, que funciona como un intermedio entre ambos sistemas y obtiene los mejores resultados entre los tres municipios, merecería un abordaje más exhaustivo pero la falta de información disponible solo permite señalar que es

el municipio con la mejor relación de presupuesto por cantidad de habitantes en un territorio menos extendido y con mejor infraestructura.

En definitiva, más allá del modelo ejecutado, de la percepción de los habitantes y los diferentes programas puestos en marcha, lo preponderante sigue siendo el alto impacto presupuestario y la necesidad de continuar innovando en busca de eficacia y efectividad en la GIRSU. De esta manera la búsqueda se orienta a una baja de esa incidencia que permita un re-direccionamiento de recursos hacia la ejecución de otras políticas que estimulen el desarrollo de los municipios como expresión estatal más cercana a los ciudadanos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 5 Días* (2017): “La CEAMSE proyecta un Bioparque Metropolitano en Domínico con entradas por Quilmes y Avellaneda”. En diario *5 Días*, 13 de octubre.
- Acsehrad, Henri (2003): “Cuatro tesis sobre políticas ambientales ante las coacciones de la globalización”, en *Nueva Sociedad*, núm. 188. (Buenos Aires: Nueva Sociedad).
- APADS (Agencia de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable) (2017): “Resolución 40/11”. (Almirante Brown: Municipalidad de Almirante Brown). Versión en Mimeo.
- Alimonda, Héctor (ed.) (2006): *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana* (Buenos Aires: CLACSO).
- Alonso, Guillermo V. (ed.) (2007): *Capacidades estatales, instituciones y política social*. (Buenos Aires: Prometeo).
- Alvarado Merino, Gina [et al.] (2008): *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*, (Buenos Aires: CLACSO).
- André, Francisco J. y Cerdá, Emilio (2006): “Gestión de residuos sólidos urbanos: análisis económico y políticas públicas”, en *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 71. (Buenos Aires: ICE).
- Arnoletto, E. y Beltrán, E. (1997): “Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal”. En García Delgado, D. (ed.): *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires), pp. 73-106.

- Arocena, J. (1997): “El desarrollo local frente a la globalización”. En García Delgado, D. (ed.): *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires), pp.43-58.
- Arroyo, D. (1997): “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina”. En García Delgado, D. (ed.): *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires), pp. 315-328.
- Badeni, G. (1994): *La Reforma Constitucional e Instituciones Políticas*. (Buenos Aires: Ad-Hoc).
- Bertolino, Ricardo (ed.) (2007): “Experiencias urbanas de gestión integral de residuos en 10 municipios de Argentina” (Buenos Aires: UNICEFECOCLUBES).
- Bidart Campos, G. (1984): *Manual de Derecho Constitucional Argentino*. (Buenos Aires: Ediar).
- (1995): Los Nuevos Matices del Federalismo. En *La Reforma Constitucional de 1994. Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Tomo VI (XII). (Buenos Aires: Ediar), pp. 517-545.
- Carré, Marie-Noëlle, D’hers, Victoria, Shammah, Cinthia y Verrastro, España (2013): “Analizando el conflicto en torno a la recolección y transporte de residuos en la Ciudad de Buenos Aires”, en Merlinsky, Gabriela (ed.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. (Buenos Aires, Ediciones Ciccus).
- CEAMSE (s/f): “Área de cobertura”. Disponible en: <http://www.ceamse.gov.ar/gestion-integral-de-residuos-solidos-urbanos/area-de-cobertura/#> (Última visita: Jun/2019).

----- (s/f2): “Complejo Ambiental Villa Domínico”. Disponible en: <http://www.ceamse.gov.ar/glosario/complejo-ambiental-villa-dominico/> (Última visita: Jun/2019).

CEM (Centro de Estudios Metropolitanos) (2017): “Cuentas metropolitanas”, agosto. (Buenos Aires: CEM).

CEM (Centro de Estudios Metropolitanos) (2017a): “Radiografía de la gestión de residuos en el AMBA”, noviembre. (Buenos Aires: CEM).

CEMPRE (Compromisso Empresarial Para Reciclagem) (2013): *CEMPRE Review*. (Brasil: CEMPRE).

Clichevsky, Nora y Pérez, Pedro (1991): “La basura en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, Proyecto de Investigación, CENTRO. (Buenos Aires: CENTRO).

D’hers, Victoria y Shammah, Cinthia (2015): “Políticas y prácticas en torno a la gestión de los RSU: un estudio de cinco ciudades de Argentina”, en Vergara, Gabriela (ed.), *Recuperadores, residuos y mediaciones: análisis de los interiores de la cotidianidad, la gestión y la estructura social*. (Buenos Aires, Estudios Sociológicos Editora).

Fernández Protomastro, Gustavo (2010): “El futuro de la industria del reciclado electrónico en la Argentina”, en Silva, Uca [et al]: *Los residuos electrónicos: Un desafío para la Sociedad del Conocimiento en América Latina y el Caribe*, (Plataforma Relac, UNESCO).

Ferrer, Aldo (2007): “Globalización, desarrollo y densidad nacional” en Vidal, Gregorio y Guillén Arturo (comp.): *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado* (Buenos Aires: CLACSO).

García Delgado, D. (1997a): “Presentación”. En García Delgado, D. (ed.): *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires), pp. 7-11.

García Delgado, D. (1997b): “Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión”. En García Delgado, D. (ed.): *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires), pp. 13-40.

Gasparini, L., A. Porto y Porto, G. (1995): “Gasto público provincial y municipal por partido de la Provincia de Buenos Aires”. En *Cuadernos de Economía* 6. (La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires).

Geary, Mirta (2014): *Basura y política: los residuos en la ciudad de Rosario (1995-2003)*. (Rosario: Ediciones DelRevés).

Gómez, Carlos (2011): “Gestión ambiental y sustentabilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Las cuestiones Matanza-Riachuelo y la gestión de residuos como base de análisis y propuestas”. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. (Buenos Aires: UdeSA).

Günther, María G. y Gutiérrez, R. (coords.) (2017): *La política del ambiente en América Latina: una aproximación desde el cambio ambiental global*. (Buenos Aires: CLACSO).

Disponible

en:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170612053229/LaPoliticaDelAmbiente.pdf>

Gutiérrez, Ricardo A. (2012): “Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina”, en *Revista EURE*, vol. 38, núm. 114.

\_\_\_\_\_ (2015): “Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina”, en *Temas y Debates*, vol. 19, núm. 30.

\_\_\_\_\_ (ed.) (2017): “¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en Günther, M. G. y Gutiérrez, R.: *La política del ambiente en América Latina: una aproximación desde el cambio ambiental global*. (México: CLACSO), pp. 239-278.

\_\_\_\_\_ y Alonso, Guillermo (2016a): “La articulación de políticas públicas desde la perspectiva de los municipios metropolitanos”, en Guillermo V. Alonso et al., *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación: políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*. (San Martín: UNSAM EDITA).

\_\_\_\_\_ y Fernando J. Isuani (2014): “La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina”, en *Revista de Administração Pública*, vol. 48, núm. 2.

\_\_\_\_\_ y Gabriela Merlinsky (2016): “Ambiente y agenda institucional municipal en el Conurbano Bonaerense: Avellaneda y General San Martín en perspectiva comparada”, en Guillermo V. Alonso et al., *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación: políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*. (San Martín, UNSAM EDITA).

Greenpeace (2011): “Basura Electrónica: El lado tóxico de la Telefonía Móvil”. (Buenos Aires: Greenpeace). Disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/es/informes/basura-electronica-el-lado-toxico-de-la-telefonía-movil/>

----- (2011b): “Basura informática: la otra cara de la tecnología.” (Buenos Aires: Greenpeace). Disponible en: [http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2011/contaminacion/basura\\_electronica\\_otra\\_cara\\_tecnologia.pdf](http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2011/contaminacion/basura_electronica_otra_cara_tecnologia.pdf)

----- (2010): “Recambio de televisores: la explosión de la basura electrónica”. (Buenos Aires: Greenpeace). Disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/4/informe-recambio-tv-basura-electronica.pdf>

----- (2010b): “Gestión de residuos de pilas y baterías”. (Buenos Aires: Greenpeace). Disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/7/informe-gestion-pilas-baterias.pdf>

Henry, R. K.; Yongsheng, Z.; Jun, D. (2006): *Municipal solid waste management challenges in developing countries--Kenyan case study*. *Waste management*, v. 26, n. 1, p. 92–100, jan. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.wasman.2005.03.007>

Iturburu, Mónica S. (2000): *Municipios Argentinos: Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. (Buenos Aires: INAP).

*La Nación* (2013), Buenos Aires, 10 de marzo.

Leiras, Marcelo (2007), “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas: definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional”, en Acuña, Carlos H. y Vacchieri, Ariana (eds.), *La incidencia política de la sociedad civil*. (Buenos Aires: Siglo XXI).



- Lindhqvist, Thomas (2008): “La responsabilidad extendida del productor en el contexto latinoamericano. la gestión de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos en argentina” (Buenos Aires: Universidad de Lund y Greenpeace), octubre. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/prensa-rss/greenpeace-present-informe-so>
- López, A. y Felder, R. (1997): “Nuevas relaciones entre el Estado y los usuarios de servicios públicos en la post-privatización”. En *Serie II. Estado y Sociedad*. Documento N° 30. (Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública).
- Mendías, María Graciela (2004): “El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo”. Trabajo presentado en el marco del Seminario de Doctorado “Lecturas para una Sociología del Estado: desde el pensamiento clásico al contemporáneo”. (Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario).
- Medus, Norma Beatriz (2006) Descentralización, autogestión, gestión local. Estudio de caso de un municipio en La Pampa, Argentina (En línea). *Geograficando*, 2(2) : 165-178.  
Disponible en:  
[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.358/pr.358.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.358/pr.358.pdf) Morales, (Última visita: diciembre 2018)
- Martín (2017): “¿Cómo gasta el AMBA? Ejecución presupuestaria de los gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano durante 2016”. (Buenos Aires: CEM), agosto.  
Disponible en: <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2017/08/Gastos-2016.pdf> (Última visita: Dic/2018).
- Mozobancyk, Schelica (2014): “¿Es posible una gestión integral de residuos en la Ciudad de Buenos Aires? El caso de la Ley ‘Basura Cero’: análisis de su viabilidad desde la

perspectiva de distintos actores involucrados”. Tesis de maestría. (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires).

MAB -Municipalidad de Almirante Brown- (2018): “Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos Municipal”. (Almirante Brown: Municipio de Almirante Brown), abril.

Novillo, Pablo (2017): “400 hectáreas en la zona ribereña de Avellaneda y Quilmes. De relleno sanitario a parque público: harán un paseo verde donde había 46 millones de toneladas de basura”. En diario *Clarín*, 4 de abril.

O’Donell, Guillermo (2004): “Apuntes para una teoría del estado” en *Biblioteca Virtual Top Asociación Civil* (Buenos Aires, Tecnología para la Organización Pública).

Ossorio, A. (1998): “Marco constitucional, legal y organizativo del ámbito municipal”. En INAP y Gobierno de la Provincia de Misiones (eds.): *El Municipio de Cara al Tercer Milenio*. (Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública), pp. 43-85.

Oszlak, Oscar (1977): “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal” en *Documento G.E. CLACSO*, Volumen 8. (Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad).

Oszlak, Oscar y O’Donell, Guillermo (1981): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en *Documento G.E. CLACSO*, Número 4 (Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad).

Palomeque, L. (1992): ¿Autarquía y autonomía? En el proceso histórico del municipio argentino. A. Gómez y N. Losa (ed.): *El Municipio Argentino*. (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina), pp.19-24.

Parejo Alfonso, L. (1991): “La potestad de autodeterminación de la Administración Local”.

En *Documentación Administrativa* 228. (Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública), pp. 13-44.

Passalacqua, E. (1992): “El régimen municipal y la constitución nacional. Autonomía y

Autarquía”. En Gómez A. y Losa, N. (ed.): *El Municipio Argentino*. (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina), pp. 30-41.

Pírez, Pedro (1997): “La situación social de la ciudad metropolitana de Buenos Aires en el contexto nacional”. En *Realidad Económica* 150, pp. 6-20.

----- y Gamallo, Gustavo (1994): *Basura privada, servicio público*. (Buenos Aires: CEAL).

Platzeck, María Elena y Campaña, Horacio (s/f): “Diseño y Evaluación de Estrategias para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos”. (Bahía Blanca: UTN - Facultad Regional Bahía Blanca). Versión en mimeo.

PNUD-Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2010): “Urgent Need to Prepare Developing Countries for Surge in E-Wastes”. Disponible en: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=612&ArticleID=6471&l=en>

Quilmes Municipio (s/f): “La ciudad”. Disponible en: <http://www.quilmes.gov.ar/ciudad/la-ciudad.php> (Última visita: Jul/2018).

Rosatti, H. (1994): El Federalismo en la Reforma. En H. Rosatti, R. Barra, A. García Lema, H. Masnatta, E. Paixao y H. Quiroga Lavié (eds.): *La Reforma de la Constitución*

*Explicada por Miembros de la Comisión de Redacción.* (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni), pp. 203-265.

Sagués, N. (1993): *Elementos de Derecho Constitucional*. Tomo I. (Buenos Aires: Astrea).

S/A (2016): “Informe de la Subsecretaría de Gestión de Residuos municipal sobre el sistema de recolección de residuos en Avellaneda”, en *La Ciudad, el diario de Avellaneda* (Avellaneda: La Ciudad), 19 de septiembre.

Sabaté, Federico A. (1999): *Ciclo de vida material de los residuos urbanos domiciliarios*, Informe de investigación N° 5, Instituto del Conurbano. (Polvorines: Universidad Nacional de Gral. Sarmiento).

Sabsay, Daniel [et al] (2015): “Residuos Sólidos Urbanos. Recomendaciones para la construcción de marcos regulatorios provinciales y acuerdos intermunicipales”. Informe final de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales. (Buenos Aires: FARN), 15 de junio.

S/A (2015): “Inauguraron el Complejo Ambiental Brown”, en Noticias de Brown, 12 de junio. Disponible en: <http://www.debrown.com.ar/inauguraron-el-complejo-ambiental-brown/> (Última visita: Dic/2018).

S/A (2014): “Quilmes: Nuevo servicio municipal de recolección de residuos”, en *Solano Expreso*, San Francisco Solano, Quilmes, 17 de mayo. Disponible en: <http://www.solanoexpreso.com.ar/actualidad-quilmes/quilmes-nuevo-servicio-municipal-de-recoleccion-de-residuos> (Última visita: Dic/2018).

Sagrera, Laura V. (2003): “Disposición Final de Residuos Sólidos Domiciliarios”, en *Cuadernos de EPOCA*, Serie Servicios Públicos, N° 8. (Buenos Aires: Ed. Ciudad Argentina).

Saikia, D.; Nath, M. J. (2015): “Integrated solid waste management model for developing country with special reference to Tezpur municipal area, India”, en *International Journal of Innovative Research & Development*, v. 4, n. 2, p. 241–249.

Sassen, S. 1998. Las ciudades en la economía global. En Rojas, E. y Daughters, R. (ed.): *La ciudad del siglo XXI*. (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo), pp. 21-30.

SAYDS (2005): *Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos*, (Buenos Aires: Ministerio de Salud y Ambiente).

Schamber, Pablo (2008): *De los desechos a las mercancías: una etnografía de los cartoneros*. (Buenos Aires: Editorial SB).

\_\_\_\_\_ y Francisco Suárez (eds.) (2012): *Recicloscopio III: miradas sobre recuperadores urbanos, formas organizativas y circuitos de valorización de residuos*. (Buenos Aires: UNGS/Ciccus/UNLA).

Schejtman, Lorena y Cellucci, Micaela (2014): “Gestión integral de residuos sólidos: políticas municipales que promueven la sustentabilidad”, en *Serie Buenas Prácticas Municipales*, N° 3.

\_\_\_\_\_ y Natalia Irurita (2012): “Diagnóstico sobre la gestión de residuos sólidos urbanos en municipios de la Argentina”, en *Documentos de Trabajo CIPPEC*, núm. 103.

Shammah, Cinthia (2009): “El camino informal de la basura. Conflictos y acción colectiva en un basural”, en *Primer Ciclo de Conferencias sobre Residuos Sólidos Urbanos*. (Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación).

- Suárez, Francisco M. (2010): “Residuos, territorios, representaciones e identidades: una mirada sociocultural de los sitios de disposición y de los circuitos de recuperación de Residuos Sólidos Urbanos en Buenos Aires”. Tesis de doctorado. (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires).
- Tecco, C. (1997): “El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales”. En García Delgado, D (ed.): *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires), pp.107-123.
- Testa, M. Eugenia; Bilbao, Consuelo y Pujó, Lorena (2012): “Gestión de Residuos Sólidos Urbanos. Área Metropolitana de Buenos Aires”, en *Informe Ambiental Anual 2012 FARN*, pp. 295-315.
- Taborda, Oscar (2008): “Aspectos legales de la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la provincia de Buenos Aires”, en Revista *Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*, Año 1 – Nro. 5 (Málaga: Grupo EUMED.NET, Universidad de Málaga), diciembre.
- Vallejos, V. H. y Pohl Schnake, V. (2007): “La gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Provincia de Buenos Aires. ¿El modelo CEAMSE continúa y amplía su escala territorial?” [En línea]. IX Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía, 1 y 2 de nov. de 2007, La Plata. Disponible en: [http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.733/ev.733.pdf](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.733/ev.733.pdf) (Última visita: diciembre 2018).

Valls, Mario (1999): *Derecho Ambiental. Los grandes problemas ambientales que enfrenta la Argentina de fin de siglo*. (Buenos Aires: Ciudad Argentina).

Vargas Hernández, José Guadalupe, Revalorización del Ámbito Local para Equilibrar la Capacidad de Gestión Estratégica del Nuevo Gobierno Local como Agente del Desarrollo. [en línea] 2005, Disponible en: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2005/46-numero-26/183-2-revalorizacion-del-ambito-local-para-equilibrar-la-capacidad-de-gestion> (Última visita: diciembre 2018).

\_\_\_\_\_, Revalorización del ambiente y los espacios locales. Transformaciones del poder y la autoridad locales en Latinoamérica bajo las tensiones de los procesos de globalización. Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (12. 2006. Santander): Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España, 2006, s.l., España. pp.1500-1515.

\_\_\_\_\_, Desarrollo multinivel: implicaciones macro-regional, local y micro-regional. Urbano [en línea] 2006, 9 (noviembre) Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19891409> (Última visita: diciembre 2018).

Weber, Max (1993): *Economía y Sociedad*. (Madrid: Fondo de Cultura Económica).

Zarini, H. (1996): *Constitución Argentina, Comentada y Concordada*. (Buenos Aires: Astrea).

Zepeda, Francisco (1995): “El manejo de los residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe”, OPS/OMS.

Zuccherino, R. (1986): *Teoría y Práctica del Derecho Municipal*. (Buenos Aires: Depalma).

----- (1992): “Teoría y práctica del Derecho Municipal”. En *Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal* (argentino y comparado). Tomo III. (Buenos Aires: Depalma).

----- (1998): “Contribuciones para el Municipio del Tercer Milenio”. En *Primer Congreso Anual de Municipios*. Fundación de Estudios Municipales y Sociales. (Buenos Aires: Corregidor), pp. 117-125.