

COORDINACIÓN INTERMUNICIPAL DE POLÍTICAS AMBIENTALES SOBRE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS: EL CASO DEL CONSORCIO REGIÓN METROPOLITANA NORTE EN EL PERÍODO 2000-2022

Marcela H. Cifarelli

Beatriz Plata

Mariángeles Viqueira Garabain

Sobre las autoras:

Cifarelli, M. es doctoranda en Administración Pública de la FCE. UBA. Politóloga, socióloga.

Plata, Beatriz es doctora en Ciencias Sociales. UCES.

Viqueira Garabain, Mariángeles es maestranda en Administración Pública y politóloga de la UBA.

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo describir el funcionamiento de la coordinación intermunicipal del Consorcio Ambiental Región Metropolitana Norte, integrado por los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre, en la Gestión Integral de los residuos sólidos urbanos entre el año 2000-2022.

La estrategia de investigación es cualitativa y la metodología que se utilizó es el estudio de caso. Para la obtención de la información primaria se realizaron entrevistas a informantes claves.

Los hallazgos muestran problemas de asimetrías en la coordinación horizontal y problemas de articulación con la provincia de Buenos Aires y la Nación y una delegación del problema de la disposición final en el CEAMSE.

Palabras claves: coordinación intermunicipal, GIRSU, RSU.

Abstract

The objective of this work is to describe the functioning of the inter-municipal coordination of the Northern Metropolitan Region Environmental Consortium, made up of the municipalities of Vicente López, San Isidro, San Fernando, and Tigre, in the Comprehensive Management of urban solid waste between the years 2000-2022.

The research strategy is qualitative, and the methodology used is the case study to obtain the primary information, interviews were conducted with key informants.

The findings show problems of asymmetries in horizontal coordination and problems of articulation with the province of Buenos Aires and the Nation and a delegation of the problem of final disposal in the CEAMSE.

Keywords: intermunicipal coordination, GIRSU, RSU.

Introducción

Durante el siglo XX, en las zonas urbanas se desarrolló un doble proceso: por un lado, el aumento del ritmo de la urbanización que produjo un cambio cuantitativo al incrementarse la población que vive en ciudades pasando del 29% en 1950 a casi un 60% en la actualidad. Por otro lado, se desarrolló un proceso de metropolización que se refiere a un cambio cualitativo, funcional y morfológico, de las zonas urbanas. (Jelin at. Al., 2020)

A raíz de esto, uno de los grandes problemas a enfrentar por las políticas públicas es el del tratamiento de los residuos sólidos urbanos (RSU de ahora en adelante). Más del 90% de los RSU se queman o se desechan en basureros a cielo abierto, lo que genera gases de efecto invernadero que son el factor fundamental del cambio climático. Además, la gestión inadecuada de los RSU provoca entre otros, los siguientes problemas: la transmisión de enfermedades, la obstrucción de los desagües que causan inundaciones, la contaminación de los océanos, etc. (Banco Mundial, 2018)

Los RSU son aquellos elementos, objetos o sustancias generados y desechados producto de actividades realizadas en los núcleos urbanos, comprendiendo aquellos cuyo origen sea doméstico, comercial, institucional, asistencial e industrial no especial asimilable a los residuos domiciliarios. La gestión integral de los RSU comprende las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transporte, almacenamiento, planta de transferencia, tratamiento y/o procesamiento y disposición final (véase Anexo, diagrama de flujos N°1, p.16) necesarias para tratamiento adecuado, de una manera ambientalmente sustentable, técnica y económicamente factible y socialmente aceptable. (Ley Provincial N° 13592, 2013)

La gestión de los RSU, entonces, constituye un problema ambiental complejo en el que se superponen las diferentes jurisdicciones y competencias; por lo tanto, requieren de una doble articulación: en primer lugar, vertical del Estado Nacional a las Provincias y a los Municipios, y en segundo lugar, una articulación horizontal a nivel intermunicipal. Este trabajo indaga sobre el segundo tipo de coordinación.

Existen diferentes organismos que se encargan de la articulación de la GIRSU (gestión de los residuos sólidos urbanos) a nivel vertical que presentan superposiciones, fallas de coordinación o de presupuesto para operar que son: el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA de ahora en adelante), el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires ex Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS de ahora en adelante) y la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE de ahora en adelante).

El COFEMA, creado en 1990, es un organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre el Gobierno Nacional, las distintas regiones y las Provincias que adhieran. En 1993 se firmó el Pacto Federal Ambiental que reconoce al COFEMA como un instrumento válido para la coordinación de la política ambiental en la República Argentina, las Provincias tienen que presentar un plan ambiental urbano a esta institución para que ésta pueda articularlos a nivel nacional. Sin embargo, el problema para lograr una óptima coordinación está en el diseño del formato institucional que posee: objetivos demasiado ambiciosos, falta de soporte técnico y debilidad financiera y esto sumando a que por un lado, las Provincias ven a este tipo de

organismos como una intromisión a su autonomía y por otro lado, la superposición de las competencias entre las distintas jurisdicciones impide arreglos institucionales exitosos. (Rezk, 2005; Gutiérrez, 2012)

A nivel Provincial, el OPDS se creó en el año 2007, en virtud de la Ley de Ministerios 13.757, con los objetivos, entre otros, de coordinar la ejecución y el control de la política ambiental y promover la ejecución descentralizada de la esta política en forma coordinada con otros organismos públicos y privados, nacionales, provinciales y municipales. En el 2011, el gobierno provincial creó la Secretaría de Espacio Público mediante el Decreto 11/11 y absorbió al OPDS dentro de su estructura, sin embargo, en el 2012 el OPDS fue separado de ésta y funcionó como ente autárquico hasta el año 2022, en que se disuelve y sus funciones pasan a ser competencia del nuevo Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires.

El CEAMSE es una organización de carácter sectorial sin articulación a nivel nacional que presta sus servicios para la disposición final de los RSU en casi todo el territorio del AMBA. Sin embargo, no está a cargo de todas las etapas de la GIRSU porque según la legislación provincial (Ley 11.723/1995, art.66) es competencia de los Municipios. A pesar de esto, los Municipios no forman parte del capital accionario del CEAMSE ni participan de su funcionamiento ni de las decisiones que tome el CEAMSE (Gutiérrez, 2012). El CEAMSE debe presentar un plan de gestión referido a la disposición final de residuos para los Municipios a la Provincia, teniendo en cuenta los circuitos informales de recolección y de recuperación con el fin de incorporarlos al sistema de GIRSU. Los controles periódicos que realizan y los informes de resultados, se remiten a los organismos de control provincial, actualmente al Ministerio de Ambiente y la Autoridad del Agua (ADA).

La articulación horizontal de la GIRSU está a cargo del Consorcio intermunicipal Región Metropolitana Norte creado el 8 de mayo del 2000 a partir de la participación igualitaria de los Municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre cuyos Intendentes municipales forman parte del Consejo Ejecutivo, y cuentan además con un consejo Técnico y de Planeamiento integrado por los distintos secretarios de cada Municipio.

Cabe destacar que en 2001, este consorcio estableció un acuerdo de cooperación y asistencia técnica con el CEAMSE, destinado al tratamiento diferencial según tipo de residuos.

A partir de la creación de este Consorcio Intermunicipal de la Región Metropolitana Norte es necesario el establecimiento de pautas comunes entre sus miembros en materia de GIRSU que contemple como mínimo determinados aspectos como:

1. Definición de residuos y su clasificación para evaluar qué es lo que se va a regular;
2. Acciones en común tendientes a minimizar y reducir la cantidad de residuos generados, con el objetivo de reducir progresivamente la cantidad de RSU que se disponen en rellenos sanitarios, como las siguientes:
 - Separación de residuos en origen, separación en destino y establecimiento de puntos limpios/verdes;
 - Prohibición de disposición de determinados residuos en rellenos sanitarios;
 - Eliminación de BCA y medidas tendientes a evitar su formación;

- Inclusión en el proceso a los recuperadores urbanos;
- Educación, información, participación ciudadana en las acciones relacionadas con la gestión de los residuos;

3. Registro de grandes generadores, siendo estos aquellos que producen residuos domiciliarios en calidad, cantidad y condiciones tales que requieren regulación particular en la gestión (transporte a su cargo, tasas diferenciadas, etc.).

4. En el caso que los municipios cuenten con estación de transferencia, la ordenanza deberá contemplar las condiciones para la recepción y preparación de los residuos para el posterior tratamiento y destino final incluyendo medidas de monitoreo y control.

Los cuatro municipios que constituyen la Región metropolitana de la Zona norte son los responsables de aplicar la regla de las 3 R: reducir, reutilizar y reciclar. Para poder cumplir con esta regla es importante la educación y participación de los vecinos en cada una de estas etapas.

La política pública principal con respecto a la GIRSU es la separación de los residuos en el origen, esto es clave para su valorización, y consiste en la división en diferentes recipientes o contenedores, generalmente identificados con distintos colores, donde los RSU pueden ser reciclados, reutilizados o reducidos, para su posterior recolección diferenciada y procesamiento. Hay múltiples clasificaciones. Las más usuales son separar en orgánicos e inorgánicos o húmedos y secos. Para ello, los municipios de la RMN disponen de diferentes programas, pero coinciden en reservar espacios denominados: puntos limpios y puntos verdes. Los puntos limpios son instalaciones fijas o móviles ubicadas en lugares de acceso público, destinadas a recibir selectivamente separados los residuos entregados por la población. Los puntos verdes son unos o más contenedores, fijos o móviles, ubicados en lugares de uso o acceso público destinados a recibir los RSU, separados o no, en ambos espacios los RSU se destinan a instalaciones de valorización o eliminación. (Véase cuadro 1 en el Anexo, p.16)

En base a todo lo expuesto nuestra pregunta de investigación es:

¿Cómo funciona el proceso de implementación de la coordinación intermunicipal del Consorcio ambiental de la Región Metropolitana norte en la gestión integral de los RSU entre 2000 – 2022?

Objetivos

Objetivo general:

Describir el funcionamiento de la coordinación intermunicipal del Consorcio Ambiental Región Metropolitana Norte (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre) en la Gestión Integral de los residuos sólidos urbanos entre el año 2000-2022.

Objetivo específico:

Analizar la evolución del grado de coordinación intermunicipal y los dispositivos de enlace del Consorcio Ambiental Región Metropolitana Norte (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre) en la Gestión Integral de los residuos sólidos urbanos entre el año 2000-2022.

La coordinación intermunicipal, grados de integración y dispositivos de enlace.

Para responder a la pregunta de investigación y el objetivo general es necesario definir el concepto de coordinación intermunicipal. La coordinación intermunicipal es la participación voluntaria de gobiernos locales para dar solución a un problema común o implementar la provisión conjunta de un servicio (Teles, 2016 citado por Yurisch at. Al., 2018)

El arreglo cooperativo del Consorcio ambiental de la región metropolitana norte es del tipo multilateral y emergió de la auto-organización de los actores locales.

La cooperación intermunicipal puede tener diferentes grados de formalización, desde aquellas que se sustentan en relaciones personales, las que se respaldan en cartas de intenciones y protocolos, hasta las que se constituyen en un ente con personalidad jurídica propia, según Rubino (2021) el Consorcio ambiental de la Región Metropolitana Norte dejó pendiente la formalización legal: el consorcio funcionó siempre con el convenio firmado por los intendentes como acta constitutiva, nunca llegó a redactarse un estatuto. El marco legal vigente en los inicios del CARMN tampoco estaba pensado para este tipo de iniciativas, por lo que desde la asociación se eligió el camino de la legitimación por la vía política a medida que se iba ganando dinámica y apoyos, en vez de la formalización, a pesar de tener que sortear algunos inconvenientes para el reconocimiento por parte de otros organismos públicos.

La falta de una estructura burocrática propia del consorcio también es señalada en las investigaciones sobre el tema, ya que la dinámica de trabajo quedaba subsumida a los recursos financieros y humanos que cada municipio, en medio de su propia gestión interna, pudiera asignar al consorcio. En este punto cabe mencionar que: "la no generación de una estructura burocrática también fue parte de los acuerdos iniciales, dados en el marco de la profunda crisis que atravesaba el país". (Rubino, 2021, p. 283).

Finalmente, las relaciones de cooperación pueden estar orientadas a propósitos específicos o múltiples y enmarcarse en distintos sectores de política. Si bien el Consorcio Ambiental de la Región Metropolitana Norte tiene propósitos múltiples y se encarga de distintos temas en esta investigación solo nos interesa la coordinación intermunicipal en el tema de la GIRSU.

Los objetivos que se propongan en la cooperación intermunicipal influyen en los tipos de intercambios que se establecen entre las partes que pueden limitarse solo a información, a intercambio de recursos humanos, tecnologías, servicios o recursos financieros.

Según Yurisch at. Al (2019) existen tres perspectivas para analizar la cooperación interjurisdiccional (CI):

1. CI como una decisión de los agentes
2. CI como un modelo organizacional
3. CI como un arreglo institucional

La cooperación intermunicipal como una decisión de los agentes se entiende como una decisión, acción o práctica individual de los agentes municipales que conlleva una relación que se supone beneficiosa.

La cooperación intermunicipal como modelo organizacional se refiere a una estructura organizacional colaborativa, en la que participan actores municipales para el logro de objetivos conjuntos. Esta estructura organizacional se describe en oposición al tradicional modelo burocrático, en tanto las relaciones de cooperación no se basan en jerarquías sino en la horizontalidad y autonomía de los participantes (Agranoff, 2007 citado por Yurisch at. Al, 2019).

Por último, la cooperación intermunicipal como un arreglo institucional es una configuración de relaciones o un arreglo institucional que da gobernabilidad a un territorio.

En esta investigación vamos a enfocarnos en la perspectiva de la cooperación intermunicipal como un arreglo institucional, que es una de las perspectivas de estudio menos exploradas en América Latina.

Yurisch et al. (2019) proponen tres dimensiones operacionales para describir y analizar la cooperación intermunicipal que son las siguientes:

1. Decisión colectiva
2. Gestión colaborativa
3. Cultura interorganizacional

En la dimensión de decisión colectiva, la toma de decisiones puede basarse en cuerpos colegiados que delegan la implementación de decisiones a un secretario ejecutivo, o pueden organizarse bajo la estructura de comités políticos y técnicos o el Consorcio también puede crear nuevas estructuras en los arreglos colaborativos entre municipios que integran otros actores sociales en el proceso de toma de decisiones. Como vimos en el Consorcio ambiental de la Región Metropolitana norte se creó un consejo directivo integrado por los Intendentes de cada municipio, lo que desconocemos es cómo funcionan las asimetrías entre los municipios para la toma de decisiones.

En la dimensión gestión colaborativa los recursos financieros y humanos son fuertemente dependientes de los aportes de los participantes y, por tanto, su gestión adquiere características particulares. También debe tenerse en cuenta cuantos de los recursos que disponen para el funcionamiento del Consorcio ambiental de la región Metropolitana Norte son propios o cuentan con financiación del Gobierno nacional, provincial o de organismos internacionales.

En la dimensión de cultura interorganizacional encontramos que la diversidad cultural en cada uno de los municipios que reúne el modelo cooperativo puede generar dificultades importantes en términos de choques de culturas organizacionales al existir diferentes visiones, percepciones y discursos dentro de un caso de colaboración y esto está vinculado a distintas formas de legitimarse de parte del poder político de cada municipio. Además es interesante indagar sobre la construcción de una cultura interorganizacional común que facilite las otras dos dimensiones consideradas anteriormente.

Además de la coordinación intermunicipal del Consorcio ambiental Norte existe el problema de coordinar una política pública como la GIRSU. Rezk (2005) sostiene que es importante la coordinación entre la política fiscal y ambiental e identifica tres dimensiones de análisis de dicha coordinación que si no se alinean entre sí podrían derivar en fallas en la coordinación. Las tres dimensiones de análisis de la coordinación de las políticas públicas ambientales y fiscales son las siguientes: 1. Integración, 2. Coherencia y 3. Coordinación.

La Integración es el cumplimiento de las directrices, objetivos y restricciones derivadas de las políticas generales de gobierno en el proceso de formulación y diseño de las políticas particulares de cada sector y en cada nivel gubernamental.

La coherencia refleja el grado en que las diversas políticas gubernamentales (por ejemplo fiscal y ambiental) interactúan lógicamente y consistentemente, en términos técnicos, de compatibilidad de las estructuras de incentivos y de los acuerdos políticos necesarios para dotarlas a éstas de sostenibilidad.

La coordinación de políticas supone la existencia de mecanismos operativos aptos para el acceso a la información, la sincronización de acciones, la armonización de

expectativas y el manejo de los costos que generan las interdependencias entre funcionarios, equipos y sectores, áreas o reparticiones de este o de diferentes niveles gubernamentales.

La coordinación intermunicipal se encuentra comprendida en el marco de los procesos de coordinación que tienen por característica la horizontalidad. La coordinación horizontal constituye un proceso de definición y puesta en práctica de acuerdos establecidos entre unidades organizativas de un mismo nivel jerárquico. (Ilari, 2010)

Ilari (2010) crea una escala sobre diferentes grados de coordinación horizontal que pueden existir entre dos o más municipios. En esta escala los grados existentes oscilan entre un extremo de la descoordinación (o coordinación nula) y el otro extremo de la integración. Los grados de integración de la escala de coordinación intermunicipal son los siguientes:

1. *Integración*: proceso de coordinación a través de dispositivos de fusión, el cual los llevará a la Integración. Ella implica que todas las áreas y procesos son susceptibles de unificación y consolidación hasta convertirse en una unidad organizativa. En un proceso de fusión hay sin duda innumerables foco de tensión. Uno de ellos es el que podría existir entre los objetivos de los asociados y los que fue construyendo la propia unidad organizativa.

2. *Articulación*: se produce cuando dos o más organismos desarrollan actividades (propias o interrelacionadas) en función de objetivos establecidos en común. Existen dos grandes niveles posibles de articulación. La articulación con alto grado de intensidad implicará el establecimiento de objetivos comunes, pero a la vez, la realización de actividades, procesos o proyectos también interrelacionados en sus respectivas tareas o directamente tareas fusionadas. Un bajo grado de intensidad de la articulación implicará el establecimiento de objetivos en común acuerdo, pero la realización de las actividades seguirá siendo responsabilidad de cada parte, con lo cual se reducirá el grado de complejidad de la gestión del proceso. También el grado de articulación también podría diferenciarse en función de la conectividad que alcanza. Así, la articulación dispondrá de alta conectividad en la medida en que los objetivos y las actividades relacionadas se hayan generalizado al interior de sus respectivos municipios.

3. *Cooperación*: implica acuerdos en los que las partes no generan objetivos comunes, sino que mantienen intactos sus respectivos niveles de autonomía. Generalmente estas experiencias tienen un corto plazo de duración y se refieren a la asistencia recíproca, materializada en el intercambio de información, el asesoramiento y la disponibilidad de personal especializado.

4. *Comunicación*: implica un grado menor de interacción, dado que sólo se intercambia información entre los sujetos participantes.

5. *Reconocimiento*: constituye un primer nivel de coordinación en el que las unidades planifican sus estrategias considerando no superponer, duplicar o entorpecer las acciones del otro.

6. *Descoordinación*: en el campo de la gestión de las organizaciones públicas también se ha utilizado el término de "insularización", para describir el entramado de unidades organizativas poco proclives a la cooperación, dadas sus lógicas contrapuestas de actuación. Sin embargo, la ausencia de mecanismos de coordinación al interior de los gobiernos no debe llevarnos a considerar que el modelo de gestión está constituido por fragmentos independientes. Por el contrario, las unidades se encuentran coordinadas, pero en forma "vertical".

Los dispositivos de enlace son mecanismos que se ponen en acción para llevar adelante este proceso de coordinación Ilari (2010) identifica ocho dispositivos de enlace que son los siguientes:

1. *Adaptación mutua*: los funcionarios y/o los equipos técnicos de gobiernos locales que intervienen en un mismo campo se reconocen y en función de eso intentan no superponer acciones (tal como vimos en el grado de reconocimiento) o incluso establecen una comunicación informal y juntos buscan llegar a una adecuada decisión.

2. *Acuerdos de cooperación*: suelen formalizarse a partir de la firma de convenios mutuos. Sin embargo existen experiencias que han logrado un alto grado de continuidad, sin llegar a formalizarse

3. *Facilitador*: es el mediador o promotor; puede ser un funcionario de uno de los organismos participantes o formar parte de una organización externa interesada en la generación de experiencias de coordinación horizontal.

4. *Puestos de enlaces*: se crean cuando se necesita un contacto especial que encauce la comunicación interorganizacional. El puesto de enlace carece de autoridad formal, pero se convierte en el centro neurálgico de la coordinación bilateral o de múltiples actores. (Mintzberg, 1984, citado por Ilari, 2010).

5. *Grupos de trabajo*: son los comités convocados para cumplir una determinada tarea y se disuelve una vez finalizada.

6. *Comisión permanente*: es una agrupación más estable que la anterior, formada entre distintas unidades, que se convocan con regularidad para discutir temas de interés y acordar líneas de acción, sin llegar a que se precise un plazo de duración.

7. *Unidades integradoras*: una de las alternativas que presenta este dispositivo es la de establecer que uno de los socios de la alianza o red será la unidad responsable de la coordinación, es decir, la unidad integradora. Una segunda opción es la creación de una nueva instancia de coordinación.

8. *Fusión*: constituye el dispositivo de enlace que permite que se unan dos o más estructuras, programas, procesos, unidades u organismos. En muchas ocasiones, luego de un proceso de fusión siguen existiendo en forma residual, elementos no unificados. Sucede que el costo de la unificación total suele ser más alto que los beneficios que trae una fusión en todos los terrenos.

Metodología

El objetivo de este trabajo es describir el funcionamiento de la coordinación intermunicipal del Consorcio Ambiental Región Metropolitana Norte (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre) en la Gestión Integral de los residuos sólidos urbanos entre el año 2000-2022, esto se enmarca dentro de una epistemología interpretativista porque se busca la comprensión del fenómeno a analizar y en una ontología constructivista porque hará foco en las interacciones sociales entre los Municipios pero también estará en un constante estado de revisión (Bryman, A y Bell, E, 2011)

La estrategia metodológica es el estudio de caso. Existen diferentes tipos de estudio de caso, Yin (1994) afirma que existen tres tipos diferentes: a) el estudio de caso de tipo descriptivo, cuya finalidad es la descripción de un fenómeno en el proceso de ser estudiado; b) el estudio de caso exploratorio, cuyo propósito es aumentar el conocimiento en un área o región en la que hay poca investigación; c) el estudio de caso explicativo que busca explicar el "por qué" de un fenómeno dado.

Stake (1994) categoriza los estudios de caso de manera diferente. En primer lugar, se desarrollan estudios de casos intrínsecos para obtener un mejor conocimiento de un caso particular. Estos se eligen más para profundizar en un tema determinado que para construir una teoría general. Luego, los estudios de casos instrumentales buscan refinar las teorías o profundizar el conocimiento de un tema (insights). El tercer tipo de estudio de caso es el estudio de caso colectivo. Consiste en realizar un estudio de una serie de casos individuales, tomados simultáneamente, que pueden presentar o no el mismo fenómeno. Finalmente, un cuarto tipo de estudio de caso es el del caso de estudio docente, cuyo objetivo es el uso educativo más que una herramienta de investigación.

Esta investigación es un estudio de caso es de tipo descriptivo (Yin, 1994) y es un estudio de caso de tipo intrínseco (Stake, 1994, 2006) porque tiene como objetivo conocer el caso en profundidad.

La información será de tipo primaria y secundaria. En cuanto a la información primaria se realizaron entrevistas semi – estructuradas. Para ello se utilizó la técnica del informante clave que consiste en entrevistar a alguien que conozca el fenómeno, protegiendo su privacidad para que la validez de la investigación no se vea perjudicada.

Informante clave	Perfil
Informante 1	Abogado. Directivo del corredor ambiental norte.
Informante 2	Politólogo. Funcionario especialista en GIRSU con más de 20 años de experiencia.
Informante 3	Abogado. Especializado en temas de Medio Ambiente y recursos hídricos.
Informante 4	Arquitecto y urbanista.

La información secundaria utilizada fueron los datos elaborados por los Municipios y la Provincia de Buenos Aires, legislación Provincial y Nacional, entrevistas en distintos medios a los Intendentes municipales sobre la temática de estudio e información extraída de las plataformas virtuales de cada uno de los Municipios.

Resultados

El Consorcio intermunicipal Región Metropolitana Norte fue creado el 8 de mayo de 2000, a partir de un arreglo cooperativo de tipo multilateral que emergió de la auto-organización de los actores locales bajo el acuerdo de otorgar la participación igualitaria a todos sus miembros conformados por los municipios de: Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre.

El informante clave # 3 dice con respecto a la GIRSU: “*Los municipios de la zona norte están haciendo un esfuerzo por reducir la cantidad de residuos que llevan porque es*

muy caro, la gestión es cara, y deben empezar a reducir la cantidad de recursos, por un tema ambiental y en especial, por lo económico. El costo no es económico".

El informante clave # 4 agrega: *"Siempre la conformación de un consorcio es una buena noticia. Los problemas ambientales no suelen ser netamente municipales, sino que tienen una transversalidad de varios municipios que conforman una región. Y las soluciones para encararlos para tratar de resolver esos desafíos planteados en general necesitan escala. Entonces, el consorcio ambiental, en ese sentido, del área Norte es clave sobre todo para la gestión de residuos. La gestión de residuos es un factor muy oneroso a la hora de resolverla; pero si logras escala puedes encontrar un punto de equilibrio aceptable".*

Siguiendo a Yurisch at. Al (2019) que proponen tres dimensiones para describir y analizar la cooperación intermunicipal vamos a analizar cómo operan cada una de ellas.

La primera dimensión corresponde a la toma de las decisiones de forma colectiva dentro del Consorcio Ambiental de la Región Metropolitana Norte, que están a cargo del Consejo Ejecutivo. Éste está integrado por los intendentes o jefes comunales de cada municipio miembro, el Consorcio Ambiental de la RMN no tiene una estructura burocrática debido al contexto de crisis en el que se originó pero a lo largo de los años tampoco desarrolló una burocracia propia especializada en coordinar las políticas públicas prefiriéndose la legitimación por la vía política.

Otra cuestión importante para considerar son las asimetrías entre los municipios miembros siendo San Isidro y Vicente López las comunas más ricas y autónomas, ya que se financian en mayor medida con recursos propios esto se evidencia en lo que nos contaba el informante clave #1: *"Los vecinos de San Fernando observan los servicios que ofrece San Isidro y demandan lo mismo, pero San Fernando no cuenta con los recursos que maneja su municipio vecino así que hacemos lo que podemos".*

El informante clave #4 sostiene: *"Es enorme la diferencia entre vehículos e instrumentos que utilizan en unos municipios y entre otros. En municipios como San Isidro hay muy buen funcionamiento de tratamiento de residuos, pero al correrse de allí, los funcionarios y contratistas del Estado son máquinas de incumplir las leyes de todo tipo, como camiones sin VTV o plantas que no pasarían los controles de calidad en cuanto a la higiene". "El estado es impresionante cómo incumple todas las leyes laborales".*

El informante clave #2 nos comenta sobre las asimetrías que existen también al interior de los mismos municipios *"Encontré muchos basurales clandestinos en el límite entre municipios, ahí no hay controles y los vecinos se acostumbraron a tirar la basura en alguna esquina"* y continúa diciendo: *"en los barrios populares los recolectores "achican los residuos" cosa que está prohibida"*, con achicar se refiere a que el servicio no ingresa a los barrios, los recolectores se adelantan y juntan la basura en un solo lugar para que cuando pase el camión lo recolecte todo de una vez.

Un hecho no menor es que el Municipio de Tigre desde el año 2016 es parte de otro consorcio, el Consorcio Ambiental Norte II asociándose con los municipios de Escobar, Campana y Pilar. Cabría preguntarse si sobre un mismo problema se deciden dos soluciones contrarias en cada consorcio, ¿qué decisión tomaría el jefe comunal de Tigre?

La segunda dimensión es la gestión colaborativa en cuanto a la GIRSU. Las políticas en común giran en torno a la educación para la separación de los residuos en origen, la disposición inicial separada apelando a la buena voluntad de los vecinos, el reciclaje de los residuos orgánicos en compost y la valorización de los residuos inorgánicos en plantas de reciclaje. Los recicladores de las plantas de reciclaje en los municipios ricos se incorporaron a la planta permanente para evitar negociar con las cooperadoras y en Tigre se forman a “promotores ambientales”, encargados de la educación ambiental, que es una política pública bajada desde el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires, y no del Consorcio Ambiental Región Metropolitana Norte.

La gestión colaborativa en relación con la Provincia el informante clave # 4 nos comenta: *“La gestión de recursos económicos procede en general de recursos de la Nación, no de la provincia (la cual no tiene nunca plata para nada) y la verdad es que pide poco proyecto a cambio. Te dan recursos y se invierten en lo que se quiera. No hay control, no controlan las razones del por qué dan plata, en general pasan por ahí y los municipios van haciendo pequeñas inversiones. Falta que de parte de los Intendentes se asuma que la GIRSU tiene un costo y en especial, la disposición final tiene un costo. Este costo no es cero, pero para los intendentes sí lo es”*.

Y continúa: *“los consorcios surgieron por necesidad de los municipios pero no se promueve ni se fomenta desde el Gobierno Provincial. La Provincia no tiene una visión clara en la GIRSU solo se tapan agujeros en el día a día” “Si le preguntas a la Ministra de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires: ¿cuál es la visión en la gestión de residuos?, te aseguro que la respuesta que se va a tener cooperativas para el trabajo social”*.

En la gestión colaborativa con el CEAMSE el Consorcio paga por kilo de basura recolectada y llevada a la disposición final. El informante clave # 4 expresa la siguiente opinión: *“Para mí lo que pasa en el CEAMSE es lo ideal, porque todos los municipios llevan allí y que paguen el costo que debe ser; y no que cada municipio tenga su relleno sanitario. Es mucho mejor centralizar, con un ente bien operado, que se pueda generar energía a partir de los residuos. Más allá que de relleno sanitario tiene poco el CEAMSE, tiene un espacio de 40 metros hacia arriba, pero más allá de eso, lo lógico es que muchos lleven a un mismo lugar”*.

La tercera dimensión es la cultura interorganizacional la Zona Norte es percibida por el resto de la Provincia como una zona privilegiada y rica que no comparte los problemas en común con el Conurbano ni con el Interior. Esta visión es compartida por el informante clave # 2: *“La Zona Norte no es capital pero tampoco es el Conurbano”* el informante clave # 3 agrega: *“No creo conveniente si el consorcio ambiental de la región metropolitana norte se ampliara incluir a la Ciudad de Buenos Aires, porque creo que la Ciudad de Buenos Aires tiene una escala suficiente como para no depender de eso. No nos olvidemos que estamos hablando de los municipios y la ciudad Autónoma Buenos Aires es el equivalente más a una provincia que a un municipio.”*

El grado de coordinación de la cooperación intermunicipal es la articulación organizando sus actividades en función de los objetivos establecidos en común. El nivel de articulación es de baja intensidad porque la realización de estos objetivos en común es responsabilidad de cada parte. El grado de coordinación en función de la conectividad que alcanza es alta en los barrios más ricos y baja en los barrios más pobres.

Los dispositivos de enlace que utiliza el consorcio es por un lado, la comisión permanente encabezada por los jefes comunales y por otra, acuerdos de cooperación sin formalización legal.

Discusión

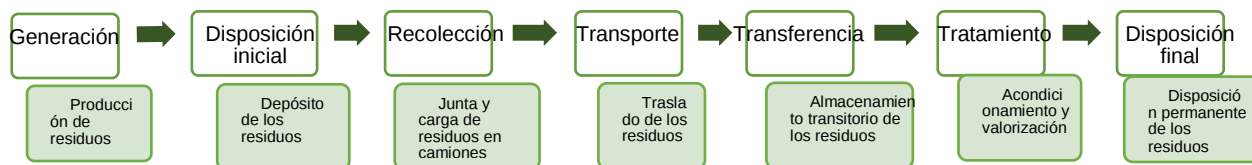
El Consorcio Ambiental de la región metropolitana norte ha logrado coordinar algunas políticas básicas sobre la GIRSU que ha servido para cubrir el vacío de políticas públicas desde la Nación y desde la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, el desafío más importante es dar un paso más y lograr consensuar una solución para la disposición final de los RSU que no dependa del CEAMSE. Esto si bien es un problema demasiado oneroso se podría resolver con la articulación de todos los municipios tal vez concretando en una planta en común que sirva para convertir los RSU en electricidad. La financiación podría ser tema para futuras investigaciones si conseguir los recursos a través de la imposición de un impuesto verde o del esfuerzo compartido de todos los municipios.

Quedan pendientes dos aspectos importantes para mejorar en el Consorcio como son: una mayor formalización del Consorcio para evitar dejar librada las decisiones a la legitimación política sumado a la formación de una burocracia que facilite el enlace intra e intermunicipal y un mecanismo para la resolución de las asimetrías entre municipios y al interior de estos.

El debate si ampliar el Consorcio incorporando al nuevo consorcio ambiental II y al Municipio de San Martín son temas que ya se están debatiendo y habrá que ver cómo evolucionan las negociaciones a futuro, tal vez con el Municipio de Tigre como miembro de ambos consorcios pueda jugar un rol fundamental en esas negociaciones.

Anexo

Diagrama de flujo N° 1: Las 7 etapas de la GRSU



Fuente: Elaboración propia, 2022 con base en Ley 25.916

Cuadro 1: Programas de tratamiento de los RSU por municipio

Municipios RMN	Disposición de la separación en origen, recolección y tratamiento de los RSU		
	Programas para Reducir	Programas para reutilizar	Centro para reciclar
Vicente López	• Puntos verdes. • Día verde. • Recolección de montículos. • Recolección de poda y residuos de jardinería. • Recolección de aparatos eléctricos y electrónicos. (RAEE) • Las delegaciones poseen contenedores para reciclar pilas, aceite usado, y lámparas.	• Botellas de amor (plásticos de un solo uso para hacer madera para juegos y muebles) • Mi casa composta • Mi plaza composta • Mi cuadro composta	Reciparque Allí son clasificados, por los recuperadores, en sus diferentes fracciones (papel, cartón, tetra pack, PET, vidrios, etc.). Lo clasificado es enfardado y entregado a empresas recicladoras que reinsertan los materiales al ciclo productivo, incentivando la economía circular.
San Isidro	• Ecopuntos (A la separación clásica se suman metales) • Ecoresiduos • Reciclando vidrios	• Botellas de amor • Poda sustentable + programa buena madera (la leña se destina a comedores)	Planta de separación y revalorización de residuos, trabajan 10 personas. La recaudación es a beneficio del Hospital Municipal Materno Infantil de San Isidro.

	● Recolección de escombros ● Sí al Río limpio ● Recolección RAEE ● Programa clase verde (escuelas públicas y privadas) ● Recolección aceite en los campos de deportes municipales.	populares) ● Programa compostate.	
San Fernando	● SanFer recicla ● Plan incentivo para reciclar bolsas plásticas.	Botellas de amor	Planta de reciclaje
Tigre	● Ecopuntos ● Programa Reciclá ● EcoFerias (jornadas de recolección de RAEE, de concientización, limpieza y embellecimiento del espacio urbano, junto a vecinos y organizaciones comunitarias, donde se incentiva un alto involucramiento de los jóvenes. ● Promotor ambiental (educa sobre el reciclaje)		Planta de reciclaje Ecopek

Fuente: Elaboración propia en base a la información publicada en las plataformas de los Municipios y en las redes sociales.

Referencias

Banco Mundial (2018) Los desechos: un análisis actualizado del futuro de la gestión de los desechos sólidos en <https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2018/09/20/what-a-waste-an-updated-look-into-the-future-of-solid-waste-management>

Bryman, A y Bell, E (2011) *Business Research Methods* 3a. Edición. Oxford University Press.

Decreto provincial 11 (2011) Ley de Ministerios N° 13.757 y modificatorias del art. 48. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BljXgUQ0.html>

Fundación Metropolitana (2017). *Gustavo Posse: "Estamos operativos para trabajar junto al resto de los municipios y la CABA"*. <https://metropolitana.org.ar/idm/gustavo-posse-estamos-operativos-para-trabajar-junto-al-resto-de-los-municipios-y-la-caba/>

Fundación Metropolitana (agosto, 2014). Julio Zamora: "Un municipio no puede ser una isla, tiene que articular políticas con los gobiernos provincial y nacional". <https://metropolitana.org.ar/idm/julio-zamora-un-municipio-no-puede-ser-una-isla-tiene-que-articular-politicas-con-los-gobiernos-provincial-y-nacional/>

Fundación Metropolitana (mayo, 2013). *Jorge Macri: "Lo más importante que tiene la RMN es que cualquiera de los funcionarios llama a su par de otro municipio y hay agenda de trabajo conjunta"*. <https://metropolitana.org.ar/idm/jorge-macri-lo-mas-importante-que-tiene-la-rmn-es-que-cualquiera-de-los-funcionarios-llama-a-su-par-de-otro-municipio-y-hay-agenda-de-trabajo-conjunta/>

Fundación Metropolitana (abril, 2012). *Luis Andreotti: "Estamos trabajando para darle certidumbre a los vecinos"*. <https://metropolitana.org.ar/idm/luis-andreotti-en-el-marco-de-esta-etapa-no-muy-expansiva-de-la-economia-estamos-trabajando-para-darle-certidumbre-a-los-vecinos/>

Gutiérrez, R. (2012) Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. EURE vol. 38 N° 114 pp.: 147 - 171 Issn impreso 0250-7161 | Issn digital 0717-6236

Ilari, S. (2010) Los dispositivos de enlace y los grados de coordinación intermunicipal. El menú de alternativas publicado en Fernández Alles, Joaquín y Trocello, Gloria (coord.), *Municipios e integración territorial. Alternativa de la cooperación internacional*, AECID, ISBN 978-987-1595-11-2, Madrid.

Jelin, E., Motta, R., Costa, S. (2020) Repensar las desigualdades: Cómo se producen y entrelazan las asimetrías globales (y qué hace la gente con eso). Siglo XXI Editores.

Ley Provincial 11.723 (1995) de protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general. Decreto de Promulgación con Observaciones n° 4371/95.

Ley Provincial 13.592 (2013) de gestión integral de los residuos urbanos <https://www.fororiodelaplata.com.ar/ley-13-592-provincial-gestion-integral-de-residuos-solidos->

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

urbanos/#:~:text=%2D%20La%20presente%20Ley%20tiene%20como,gesti%C3%B3n%20integral%20de%20residuos%20domiciliarios%E2%80%9D.

Ley de Ministerios 13.757 (2007) Fecha de promulgación: 27/11/2007. Fecha de publicación: 06/12/2007 Número de Boletín Oficial: 25796

Rezk, E. (2005) Fallas de coordinación: federalismo fiscal y ambiental argentino. CEPAL. Serie 115. Chile.

Rubino, F. J. (2021). La intermunicipalidad en el AMBA. Análisis de las experiencias de asociativismo Región Metropolitana Norte y Consorcio de Municipios del Conurbano Sur. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol. 10 (20), (enero-junio), pp. 271-298. <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/3639/1768>

Stake, R. (1999) “Investigación con estudio de casos”. 2A Edición. Ediciones Morata.

Yin, R. (1994) “Investigación sobre Estudio de casos. Diseño y métodos”. 2a. Edición. Sage publication.

Yurisch, K., Soto, K. y Fuenzalida, C. (2019) Cooperación inter-municipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación en *Revista de Administração Pública*. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180042>. Río de Janeiro Mayo – junio 2019

Zona Norte Ambiental - Organización de la Sociedad Civil. (2020). *Corredor Norte Ambiental*. <https://www.zonanorteambiental.com.ar/>