



Facultad de Derecho y
Ciencias Sociales
Universidad
Nacional
de Córdoba



1613 - 2013
400
AÑOS



Sociedad
Argentina de
Sociología
Jurídica

**XIV CONGRESO NACIONAL Y IV LATINOAMERICANO DE
SOCIOLOGÍA JURÍDICA**
**“Conflictos sociales y confrontaciones de derechos en América
Latina”.**

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba
– Sociedad Argentina de Sociología Jurídica

Córdoba, Argentina, 17 al 19 de octubre de 2013

**LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN LA
CIUDAD DE CÓRDOBA (ARGENTINA): ANÁLISIS DE SUS CAMBIOS
DESDE UNA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONAL**

Myriam Consuelo Parmigiani de Barbará

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba

barbaracj@arnet.com.ar

Comisión N° 8: Estado, políticas públicas y derecho

Resumen:

La conflictividad y la discontinuidad han sido las notas características de la GRSU en la ciudad de Córdoba con el previsible saldo negativo para sus resultados. Desde la perspectiva teórica neoinstitucionalista, la presente ponencia indaga sobre las transformaciones de la política en cuestión, contrastando dos momentos significativos de ella. Estos momentos manifiestan modificaciones en el diseño formal, en las motivaciones, en la viabilidad funcional y en los actores implicados, sus recursos de poder y estrategias. El primer momento se inicia en el año 2008 con la reestatización del servicio y la creación de la empresa estatal Córdoba Recicla Sociedad del Estado (CReSE); el segundo le sucede muy prontamente, a partir del año 2012, con la transferencia de los servicios de limpieza y de recolección de residuos a empresas privadas, subsistiendo empresa estatal para la disposición final.

Palabras claves: política de gestión de residuos sólidos urbanos –análisis neoinstitucional- cambio institucional

The conflict and discontinuity have been the most salient features of the GRSU policy in the city of Córdoba, with balance results predictably negative. From the so-called neo-institutional perspective, this paper investigates the changes in the policy in question, contrasting two significant moments in it. These moments demonstrate institutional changes in the formal design, in the practical implementation and in the motivations (values and interests) of the policy, all of which are based on differentiable "opportunities for change". The first moment starts in 2008 with the creation of the state-owned company Córdoba Recicla Sociedad del Estado (CReSE); the second moment takes place very quickly after the first one, in 2012, with the transfer of the collection and transportation stages back to private companies, subsisting the owned-state company for the final recycling stage.

Keywords: solid waste management policy – Neo-institutional analysis – institutional change

“Las instituciones “diseñadas” adolecen de un doble impedimento: tienen un arquitecto y son sucesoras” (Offe, 2003: 274)

1. Introducción

¿Cuándo es posible hablar de “cambio” institucional? y además, ¿qué condiciona o ayuda a entender cómo se genera, en el caso de que él exista efectivamente?. Y finalmente, ¿con qué herramientas conceptuales se podrá responder a estos interrogantes al abordar el estudio de una política pública?

Las planteadas son cuestiones a las que el análisis de cuño neoinstitucionalista no ha prestado aún suficiente atención (Brint y Karabel, 1999), centrado predominantemente en el funcionamiento de las instituciones y en las diversas modalidades que tal funcionamiento adopta según las variabilidades histórico-sociológicas y/o los costos de transacción involucrados en la acción social.

En el presente trabajo me propongo explorar algunas respuestas posibles a esas cuestiones, tomando como referencia el caso de una política pública a nivel municipal que ha experimentado una rápida y significativa innovación –al menos en principio y según su diseño institucional formal-, cual es la de la gestión integral de residuos sólidos urbanos (en adelante, GIRSU) en la ciudad de Córdoba (Argentina). Previo a ello, se impone el desarrollo de algunas precisiones conceptuales.

2. Institución, persistencia y cambio

Como lo expresara en trabajos anteriores (Parmigiani de Barbará, 2003, 2011), para una visión suficientemente comprensiva de los procesos reales conviene adoptar un concepto amplio de institución, como el formulado por Hall (1986:19): “Las instituciones son las reglas formales, los procedimientos de acuerdo (*compliance*) y las prácticas standards operantes que estructuran la relación entre individuos en diversas unidades de la comunidad política y económica”.

Estas reglas formales e informales que conforman el entramado institucional son creadas por el hombre y no se desprenden de él a la manera de una suerte de “espíritu

objetivo”, sino que su existencia sigue dependiendo de su realización efectiva en el orden de las conductas y según un sentido acordado por los actores de manera compartida. Pero estructuran la vida social confiriéndole orden y previsibilidad, con el consecuente “ahorro de energía” al evitar la necesidad de esfuerzos cognitivos y valorativos ante cada situación. Aparece robusta, entonces, en las instituciones la nota de estabilidad. Como dice Offe (2003: 261): “Lo primero que asociamos a ellas es la estabilidad. Hegel ha capturado el aspecto dual de las instituciones (el hecho de ser indudablemente hechas hombre, pero al mismo tiempo, asemejarse a la naturaleza y ser, a menudo, tan imposibles de cambiar como la ley de la gravedad) con el término “segunda naturaleza”.

Esta característica de las instituciones es expresada de varias maneras: desde el equívoco término de “inercia”, de cuño mecanicista, pasando por los de “reproducción idéntica” (cuyo cuño organicista recoge ya la dinámica institucional como proceso), hasta el preciso aporte del neoinstitucionalismo con su metáfora de la “dependencia del camino” (“path dependency”) o dependencia de la conducta pasada. Tal dependencia no hace sino confirmar que las instituciones no sólo son creadas por los hombres sino que también lo inverso vale, pues lo que neoinstitucionalismo histórico-sociológico denomina “proceso de socialización congruente” (conceptualmente compatible con el componente de “modelos mentales compartidos” en la teoría de North), las instituciones penetran en el modo mismo como el hombre vive el mundo, esto es, en sus percepciones, intereses y valoraciones. De lo que se sigue que “... el marco institucional, como estructura de la interacción humana, limita las elecciones que se ofrecen a los actores” (North, 1990:25) y opera en el sentido de su propia estabilidad, con una fuerte tendencia a reproducirse.

Pero no hay que caer en el error culturalista de unilateralizar el proceso socialización congruente, en desmedro del aspecto técnico, referido a la aptitud de una institución para producir la acción colectiva esperada en orden a la obtención de ciertos objetivos – no siempre intencionales y racionalizados, o al menos no totalmente-. Son relevantes desde esta óptica las notas de *eficacia* (con los componentes de adecuación a las necesidades, disponibilidad de recursos y desarrollo de incentivos) y *solidez*. La solidez significa que las instituciones no deben ser rígidas sino tener la capacidad de adaptarse a situaciones nuevas¹. Dado que el límite de esta adaptación lo marca la pertinencia o

¹ Si bien hay que advertir que en la mirada neoinstitucionalista, particularmente la histórico-sociológica, aunque las instituciones no se consideren inmutables, suele campear un claro escepticismo con respecto

ajuste a sus características fundamentales objetivas (y también valorativas), más allá de lo cual no habrá ya adaptación sino cambio, se abre un espacio de indeterminación pues será la controversia política y social la que definirá lo que se considera “adecuado” y “pertinente” (Goodin, 2003).

En síntesis, toda institución tiene una dimensión cultural y una dimensión instrumental; es decir, su emergencia y persistencia (o fracaso) debe ser entendida tanto desde valores y cogniciones histórica y socialmente condicionadas (una suerte de “lógica de lo apropiado” en el lenguaje del neoinstitucionalismo histórico-sociológico²), cuanto desde la aptitud que manifiesta para cumplir con su función o misión proyectada, más o menos detallada o definida (lógica consecuencialista). Como dice Offe (2003: 252-253), para probar su calidad las instituciones “... no sólo deben cumplir una tarea que podemos denominar de “socialización congruente”, sino que también deben *funcionar adecuadamente*”.

3. Política pública, institucionalidad y cambio

Ciertamente, no olvido que el cambio social puede darse también por accidente y por evolución. Pero como he advertido en la Introducción, el interés del presente texto se focaliza en los procesos de innovación institucional en materia de una política pública y en ellos las nociones de intencionalidad, diseño, estrategia, etc. resultan claves.

Una política pública refiere siempre, con diversos contenidos materiales, al desarrollo de una acción para resolver problemas colectivos de mano de la acción autoritativa del Estado y que, por tanto, necesariamente tiene al gobierno como actor central, aún cuando se multiplique en la visión microscópica en diversas reparticiones o segmentos de la organización como un todo (bloques y comisiones legislativas, ministerios, secretarías, departamentos administrativos, etc.). Y también incluye múltiples actores no

al argumento adaptativo como fuente de cambio. Un ejemplo claro de esta aserción lo constituyen estas ideas de Powell (1999: 45): “Los acuerdos institucionales se reproducen porque frecuentemente los individuos ni siquiera pueden concebir alternativas adecuadas (o porque consideran irreales las alternativas que conciben). Las instituciones no sólo limitan las opciones: establecen las opciones por las que las personas descubren sus preferencias. En otras palabras, algunos de los cotos hundidos más importantes son cognoscitivos. Cuando el cambio organizacional sí ocurre es probable que sea episódico y dramático, como respuesta a un cambio institucional a macronivel, en vez de incremental y gradual”.

² Como bien recuerda Offe, no está demás acotar que March y Olsen (1989), representantes paradigmáticos de esta corriente teórica, hacen alusión al mismo dualismo cuando sugieren que la acción institucionalizada contiene una mirada hacia el pasado u obligatoria y una mirada hacia el futuro o anticipatoria. De esto se infiere la convergencia tanto de la lógica “de lo apropiado”, cuanto la de la racionalidad estratégica o instrumental.

gubernamentales cuyos intereses (en sentido amplio) se ven involucrados en mayor o menor grado y de modo jurídicamente formalizado o bien informal en la política en cuestión (como la población objeto de la política, empresas, iglesias, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, etc.).

Este proceso de construcción de la acción colectiva se desarrolla a lo largo del tiempo en etapas distinguibles; brevemente, son las de identificación del problema e ingreso en agenda, formulación de alternativas, toma de decisión, implementación y evaluación. Pero avizorar las etapas o fases enunciadas sirve sólo como un primer mapa de ruta, pues en el proceso real se van interpenetrando e incluso alterando en su secuencia.

Con la aclaración precedente, en el presente trabajo he escogido centrar la atención del análisis en la fase de decisión de la política de GRSU en la ciudad de Córdoba porque permite capturar el momento del cambio institucional jurídicamente formalizado y con ello, de la aparición de nuevas reglas definidas con claridad y sancionadas coactivamente.

Los teóricos del nuevo institucionalismo en sus diversas corrientes han podido explicar bien la estabilidad institucional pero les ha resultado difícil, por sus propios supuestos de teóricos, explicar el cambio e insisten particularmente en las dificultades del cambio intencional. Resulta obvia la complicación que de ello derivaría para el sistema político, su legitimidad y gobernabilidad, si la institucionalización de una política pública significara un cepo excesivamente riguroso a su innovación.

Llegados a este punto, estimo que es posible responder a la interpelación sobre el cambio dentro del neoinstitucionalismo reconduciendo sus propias categorías desde el nivel macro en que usualmente se teoriza y se hacen las bajadas empíricas (a grandes sistemas políticos y económicos), a un nivel micro de actores en relaciones de poder, tal como se encuentra por ejemplo en los desarrollos de Scharpf (1997) o Brind y Karabel (1999). Después de todo y como afirma bien Marsh (1998), en el análisis de las políticas públicas, se está estudiando en última instancia quién tiene el poder y por eso los estudios que se han concentrado la dinámica de las relaciones entre actor y estructura no sólo han logrado una mejor explicación de los resultados de las políticas públicas, sino también aportar a un mejor diseño de ellas.

En esta línea de pensamiento, creo que el carácter dual de las instituciones que remarqué en el apartado anterior siguiendo a Offe, nos habilita a formular la siguiente proposición, que operará como una suerte de hipótesis-guía en el análisis de caso ulterior:

La posibilidad de cambio en el diseño y decisión de una política pública se asocia positivamente con el fracaso de la política que la precede en orden a producir una motivación congruente y/o con su fracaso en punto a la viabilidad funcional, en el marco de la constelación de sus actores estratégicos con sus respectivos recursos de poder.

4. Presentación y análisis del caso de la política de gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU) en la ciudad de Córdoba desde el interrogante sobre el cambio institucional

La política pública municipal en materia de gestión de residuos sólidos urbanos (GRSU) ha manifestado en la ciudad de Córdoba un significativo nivel de conflictividad política y social. Las medidas adoptadas para satisfacer reclamos e intereses en pugna no lograron consolidarse, acusando una volatilidad de las acciones al ritmo de comportamientos reactivos cortoplacistas y/u oportunistas y de los recambios políticos de gobierno.

Si bien estos conflictos y discontinuidades se corresponden con una característica recurrente de las políticas públicas innovadoras emprendidas por los gobiernos locales en Argentina (Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará, 2004; Cravacuore *et ál.*, 2004; Díaz de Landa, 2005; Parmigiani de Barbará, 2011), adquieren particular relevancia cuando acaecen en una cuestión que afecta directamente la salud de la población y el medio ambiente, máxime cuando la problemática de los residuos se agrava exponencialmente en los grandes núcleos urbanos por la cantidad, diversidad y complejidad de los desechos que producen y por los recursos materiales y humanos que su solución pone en juego.

Según datos del Censo Nacional 2010, con 1.329.604 habitantes la ciudad capital concentra casi el 40,18% del total poblacional de la Provincia de Córdoba (3.308.876 hab.) y es la segunda aglomeración urbana de país. En estimaciones oficiales del año 2000³ el porcentaje de sus residuos domiciliarios –componente dominante dentro de los residuos sólidos urbanos (RSU)⁴ - superaba con holgura el

³ “Diagnóstico provincial de los sistemas de gestión de residuos sólidos urbanos”, Dirección de Ambiente, Agencia Córdoba Deporte, Ambiente, Cultura y Turismo; julio del 2000.

⁴ La expresión “residuos sólidos urbanos” puede tener una acepción más o menos amplia según los regímenes jurídicos y prácticas urbanas, pero en general abarca los residuos domiciliarios, comerciales, de oficinas y de servicios (incluido los públicos: barrido calles, mantenimiento de plazas, etc.); se

anterior porcentaje, marcando el desequilibrio entre la ciudad de Córdoba (12.300 Tm/semana) y el resto de las ciudades del interior, con aquella como generadora del 71% del total provincial relevado. Hoy Córdoba capital mantiene esos valores, que implican un promedio de 1.5 a 1.6 kg/hab. día según información oficial local y la colocan en el nivel más alto –conjuntamente con la ciudad de Buenos Aires- en el contexto nacional⁵. No extraña, pues, que los funcionarios de la Municipalidad de Córdoba consideren a la problemática de la basura como la “más importante” o “una de las más importantes” de la ciudad⁶.

Como señalé antes, la conflictividad y la discontinuidad son notas negativas características de la política de GRSU en la ciudad de Córdoba. Aunque la problemática de residuos es de larga data, se puede afirmar que la misma se agudizó a partir de la década de 1950 con la instauración de la sociedad de consumo; la ciudad se fue acomodando lentamente a las nuevas exigencias del “modelo de gestión integrada” que hace hincapié en la reducción de los residuos en origen, la separación para el reciclaje ya en el mismo lugar de origen, la recolección y transportes diferenciados, nueva selección para el reciclaje, tratamiento y disposición final en vertederos controlados, relleno sanitario u otros tipos de disposición final controlada⁷. Superviven no obstante, ya por responsabilidad del Municipio, ya por transgresiones de los vecinos, numerosos basurales a cielo abierto, el cirujeo informal, problemas con el lugar y forma de la

excluyen los residuos peligrosos y los industriales. Un buen ejemplo de la delimitación es el contenido en la ley n° 9088 de la Provincia de Córdoba: “Artículo 1°.-LA presente Ley de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y Residuos Asimilables a los RSU, es de aplicación a la generación, transporte, tratamiento, eliminación y disposición transitoria o final de residuos sólidos domiciliarios, derivados de la poda, escombros, desperdicios de origen animal, enseres domésticos y vehículos en desuso y todo otro residuo de características similares producidos en las actividades urbanas, con excepción de aquellos que por sus características deban ser sometidos a tratamientos especiales antes de su eliminación, tales como los patógenos, radiactivos, peligrosos u otros.”

⁵ Conf.: Observatorio Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

⁶ Fuente: Entrevistas a informantes claves realizadas en el marco de los Proyectos “Dilemas y conflictos en la resolución de problemas translocales en Córdoba: producción, recolección y enterramiento de la basura” y “Políticas de innovación y gobernanza: el caso de la gestión de residuos sólidos urbanos (GRSU) en la ciudad de Córdoba (subsidiarios SeCyT-UNC; Direc.: Martha Diaz de Landa y Myriam C. Parmigiani de Barbará.

⁷ El documento elaborado por la denominada “Comisión de acceso a la información ambiental, participación y monitoreo de la política de gestión integral de los RSU de la ciudad de Córdoba” en el año 2011 (“Lineamientos para una Propuesta de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) para la Ciudad de Córdoba”) presenta en un cuadro muy ilustrativo el contraste entre los modelos de gestión integrada y no integrada de los RSU. La mencionada Comisión fue creada por la Municipalidad de Córdoba en Abril del año 2010 y la integran representantes de las Universidades Nacional, Católica y Tecnológica de Córdoba, del Centro de Estudios de Derechos Humanos y Ambientales (CEDHA) y de los Vecinos de la Zona Sur, ampliada con la participación de representantes del Instituto Nacional de Tecnología Ambiental, INTI.

disposición final y un escaso reciclado (aproximadamente el 10% del volumen total, incluyendo el cirujeo informal⁸), sólo por mencionar algunas de las dificultades.

El servicio de limpieza de la ciudad y gestión de sus residuos sólidos (desde la recolección a la disposición final) estuvo a cargo de diversos concesionarios privados durante varias décadas, sucediéndose periódicamente momentos de tensión asociados a la calidad del servicio pero, fundamentalmente, a regateos y moras en su financiamiento y a conflictos laborales. En el año 2008 se produce una novedad particularmente significativa, con la creación de Córdoba Recicla Sociedad del Estado (CReSE), marcando un hito con pretensiones de diferenciación clara en el manejo de la GRSU con respecto al período anterior: cesa la concesión la empresa privada (Cliba) que se había hecho cargo de servicio en el año 1986, es decir, durante más de veinte años. Pero en el 2012, transcurridos menos de cuatro años, un gobierno municipal de distinto signo político retorna a manos privadas la prestación en sus etapas de recolección y transporte, así como el aseo de la ciudad, aunque mantiene la empresa estatal a cargo de la disposición final de los RSU.

¿Se han producido dos cambios, dos innovaciones institucionales en la política pública de GRSU en la ciudad de Córdoba, uno en el año 2008 y otro en el 2012? En lo que sigue, destaco en el relato de caso sus aristas más relevantes y propongo una respuesta según las categorías contenidas en la proposición teórica más arriba enunciada.

4.1 El Estado nuevamente en escena a través de CReSE

A principios de la década del '70, el Gobierno municipal se replanteó el servicio y la Municipalidad pasó, por primera vez, la recolección de residuos a manos privadas. La Cooperativa de Servicios y Provisión de Camiones Córdoba Limitada comenzó a recoger la basura en la ciudad hasta 1978 y luego se contrató a la empresa Venturino hasta 1981, cuando la sucede Aseo.

Esta empresa (conformada por Waste Management Internacional y Sideco, del grupo Macri) se caracterizó por una alta calidad del servicio, inaugurándose durante su prestación el enterramiento sanitario para la disposición final de los residuos en un predio modelo en su género, particularmente para la época (el predio de enterramiento

⁸ La media de Europa ronda el 40%, llegando en Austria -país que más recicla en el mundo- al 70%.

sanitario en Bouwer, fuera el ejido municipal y cercano a la pequeña localidad del mismo nombre). En enero de 1984, Ramón Bautista Mestre (padre del actual intendente de Córdoba y también proveniente de las filas de la Unión Cívica Radical), enfrentó un conflicto con los recolectores de residuos que, por supuesto, tenía como destinatario primero del reclamo a la empresa prestataria) Los trabajadores interrumpieron sus tareas y bloquearon el acceso al predio de enterramiento en reclamo de mejoras salariales y por la efectivización de algunos de ellos que revistaban como contratados.

Para intentar paliar la situación, la administración del entonces intendente utilizó móviles de la Municipalidad de Córdoba y camiones de otras empresas a fin de recolectar parte de los residuos. Y a ello no es ajeno el clima de tensión con Aseo, por retrasos en el pago del canon de la concesión y, particularmente, por la renuencia municipal a aceptar el reajuste del precio, que al haber sido pactado por volumen de residuos recogidos y particularmente, reajustable a valor dólar en un escenario de inflación creciente, insumía un alto porcentaje del presupuesto municipal, al punto que municipio capitalino terminó por rescindir el contrato de concesión (“Aseo es una mucama demasiado onerosa”, expresó el intendente). Clima –nuevamente una empresa privada, esta vez del grupo Roggio y Hormas- ganó la licitación del servicio y en 1998 otra vez el grupo Roggio –ahora a través de la empresa Cliba: Compañía Latinoamericana de Ingeniería Básica Ambiental -ganó una nueva licitación. En 1986, hubo una licitación y la ganó Clima, la empresa conformada por el Grupo Roggio y por Hormas. El Grupo Roggio ganó nuevamente la licitación en 1998, esta vez con Cliba, hasta el 31 de enero de 2009 (al día siguiente se hizo cargo la flamante Córdoba Recicla Sociedad del Estado –CReSE-).

Me parece importante observar que en este breve recuento histórico que llega hasta la creación de CReSE, resaltan al menos tres aspectos:

- a) La identificación como actores estratégicos en la decisión de la política pública al gobierno municipal, a las empresas concesionarias y a los empleados de éstas: todos hacen uso de recursos de poder asociados a sus improntas organizacionales y a sus posiciones dentro del entramado institucional de la política pública de que se trata.
- b) A nivel de congruencia en las motivaciones, la ausencia de una discusión en el eje ideológico público/privado, esto es, la aceptación sin reparos de la conveniencia de la producción de este bien público a través de concesión al sector privado,

concentrándose las divergencias en muy precisos intereses económicos que se van reequilibrando a través de negociaciones y nuevos acuerdos a lo largo de la política.

- c) A nivel de viabilidad funcional, la modalidad de la concesión no se manifiesta inadecuada, a pesar de que por las características propias del servicio imponen un particular esfuerzo financiero al municipio.

La creación de una empresa estatal para la prestación del servicio se decidió muy rápidamente y como salida de una aguda conflictividad financiera y laboral con complejos ribetes políticos, y entre el clamor de los vecinos por la falta de higiene que ponía en riesgo la salud.

Iniciado su mandato en setiembre de 2007 y luego de once meses de gestión, el nuevo intendente Daniel Giacomino (ex viceintendente y llegado al poder de la mano del Frente Cívico y Social liderado por el anterior intendente Luis Juez, del que se fue rápidamente apartando), había fracasado en la solución al problema de la gestión de los residuos sólidos urbanos a la que se había comprometido dentro del compromiso más amplio de “traer solución a los problemas de la ciudad” durante su campaña electoral. La gestión anterior había ido prorrogando la concesión a la empresa Cliba y renegociando su deuda con ella, situación que no pudo lograr la naciente administración, resintiéndose seriamente la prestación del servicio⁹. La deslegitimación social era creciente. Una nueva licitación con la que se pretendió implementar un ambicioso plan en materia de GRSU debió declararse desierta pues se presentaron las empresas Cliba y Covelia cotizando una suma mensual (cuarenta millones de pesos) que, se adujo, excedía las posibilidades del municipio. Cliba, que venía en una situación precaria de renovación mensual de la concesión, anunció su retiro, insistiendo en el reclamo de una abultada acreencia con respecto al municipio (noventa millones de pesos): “Teníamos prórrogas mensuales del contrato con Cliba. Y ellos tenían como fecha límite el 30 de diciembre. Estalla el conflicto porque el 30 de octubre tenían que empezar a mandar los telegramas de despido con 60 días de anticipación. Comienza el paro del personal; había 1.200 despedidos”, recuerda el secretario de Ambiente,

⁹ Los problemas gremiales contribuyen a agravar la situación. El gremio de recolectores de basura (Surbac) mantuvo el trabajo a reglamento en demanda del pago de horas extras que Cliba se habría negado a pagar. Además, Surbac acusó a Cliba de estar diezmado la flota de camiones, por lo que el servicio no podía prestarse con normalidad. Cliba negó esta última acusación, y en cuanto a la primera adujo no estar en condiciones de pagar horas extras debido a aquella deuda municipal.

Fernando Cámara. El funcionario destaca que en medio de esa crisis se armó la ordenanza por la que se creó Crese...”¹⁰

El Surrbac (Sindicato Único de Recolección de Residuos y Barrido de Córdoba), vinculado al Sindicato de Camioneros presidido por Hugo Moyano a nivel nacional, dispuso el día lunes 27 de octubre un paro por tiempo indeterminado; toneladas de basura infectaban la ciudad y camiones recolectores cargados de residuos rodearon la sede de la Municipalidad tornando irrespirable gran parte del radio céntrico, protestando por la posible municipalización del servicio. Mientras Hugo Moyano amenazaba con nacionalizar el conflicto, sorpresivamente llegó a Córdoba el titular del gremio de los camioneros, Pablo Moyano, quien apoyó finalmente la creación de la empresa estatal bajo la garantía de la transferencia a ella de los puestos de trabajo, el respeto a la antigüedad y el pago de las indemnizaciones que correspondieran por parte de Cliba¹¹; también se comprometió la participación de los trabajadores en las decisiones de la futura empresa. El 29 de octubre de 2008 se anunciaba un acuerdo entre el municipio y Cliba, por el que la por entonces concesionaria se comprometía a seguir prestando el servicio por 90 días, a cambio del pago de una parte de la abultada deuda que mantenía el Ejecutivo municipal. Ese fue el momento en que también se decidió definitivamente la creación de la empresa estatal CReSE formalizada por Ordenanza Municipal del 30 de diciembre de 2008.

Aspectos ideológicos y políticos campearon asimismo en la creación. A los primeros los resume con claridad estas expresiones de uno de los miembros de la gestión municipal en ese momento como Subsecretario de Higiene Urbana, que transcribo: “No es posible remitirse a la historia de CReSE – Córdoba Recicla Sociedad del Estado- sin referenciarla con el proceso privatista neoliberal que imperó en Argentina durante la década de los 90’. Bajo aquel influjo, se enajenó del Estado y con ello la propiedad de los argentinos, el patrimonio económico y social de este país. Empresas de todas las áreas, tales como teléfonos, petróleo, gas, energía, transporte, y fundamentalmente las prestatarias de servicios públicos, pasaron a manos de sectores de grandes concentración de capital nacional y extranjero, en la mayoría de los casos a precios viles. El tiempo y la realidad demostraron que el objetivo de quienes diseñaron semejante plan de entrega, no era ni es el mejoramiento de las condiciones de vida de los argentinos, sino, el enriquecimiento de unos pocos en desmedro de las mayoría.

¹⁰ Fuente: Diario La Voz del Interior, 29/10/2010.

¹¹ Por el no cómputo de la antigüedad en los futuros salarios.

Bajo estas consideraciones, es que cobra un valor especial la decisión de crear una empresa estatal de servicio de recolección de residuos domiciliarios urbanos, por parte del Estado Municipal de la Ciudad de Córdoba, en particular del Intendente Daniel Giacomino.”¹²

A nivel político, el intendente –sin ninguna base de poder territorial propio– había roto con el partido presidido por Luis Juez que lo llevó al poder y se había acercado en una alianza estratégica al kirchnerismo y tangencialmente al gobierno peronista provincial, multiplicando los contactos a raíz del conflicto relatado con los ministros nacionales del Interior y de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios a los efectos de apoyo financiero y político y consiguiendo que también desde el peronismo provincial se operara a su favor. En lo que respecta a la obtención de apoyo sindical, se sumaron otros incentivos a los transparentados y que ya expuse¹³; además,

¹² Fuente: <http://crese.info/historia>; consulta: 15/11/11.

¹³ 26/03/2011: “Denuncian que Moyano intentó meter a Covelia en Córdoba. Dicen que hizo gestiones por la firma en el 2008 para la recolección de la basura. El escándalo internacional que involucra al líder de la CGT, Hugo Moyano con la empresa de recolección de residuos Covelia podría complicar al intendente de Córdoba, el kirchnerista Daniel Giacomino si se confirma que la empresa municipal Córdoba Recicla Sociedad del Estado (CRESE) fue creada para que **la maneje el gremio de los camioneros** como denuncia el juecista Juan Pablo Quinteros.

Actualmente Quinteros es vocal del Frente Cívico en el Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSEP), pero hasta el 31 de enero de 2009 fue subasesor letrado de la Municipalidad de Córdoba.

El dirigente juecista le contó a **Clarín** que “Giacomino cada vez que regresaba de Buenos Aires decía aturdido: “Néstor (Kirchner) y De Vido me dicen que el tema de la basura **lo arregle con la empresa de Moyano** . Después nos enteramos que la empresa **era Covelia** ”.

Pero Covelia no pudo entrar porque se cayó la nueva licitación. En octubre de 2008 se dio la última prórroga del contrato por 90 días a Cliba, -del Grupo Roggio-, por lo cual, los 1.100 empleados debían ser indemnizados por 37 millones de pesos, como reclamaba el Sindicato Único de Recolectores de Basura de Córdoba (SURBAC), que nacionalmente responde a la Federación de Camioneros de Moyano.

Entonces Cliba le exigió a Giacomino que le pague 72 millones de pesos que acumulaba de deuda, pero que el municipio no podía afrontar.

“Ahí vino Moyano y a través de una cesión de crédito de Cliba a la Federación de Camioneros, por 44 millones de pesos, paga las indemnizaciones de los empleados, quienes fueron incorporados **a la empresa municipal CRESE**, que les reconoció la antigüedad. Luego Moyano hace un convenio con la Municipalidad de Córdoba para el pago de este préstamo y su gremio embolsó **en seis meses 6 millones de pesos de interés** , un verdadero atropello”, disparó Quinteros.

En esa época, la tasa Badlar utilizada para operaciones de más de un millón de pesos tenía un interés del 18% anual; mientras que la Federación de Camioneros le prestó plata a Giacomino con una tasa del 37%, el doble de lo estipulado en distintas entidades financieras.

Para investigar si el municipio había sido víctima o cómplice de una maniobra fraudulenta, a mediados de 2010, los vocales juecistas en el Tribunal de Cuentas Municipal presentaron una denuncia penal ante el fiscal Pablo Molina, quien admitió que hubo intereses usurarios, pero que como la Municipalidad estaba en una situación financieras crítica, no hubo la comisión de un delito. Y archivó la denuncia.

-¿Giacomino fue una víctima de los Moyano? -No, no se equivoque, Giacomino es un soldado de Moyano.

-¿Entonces por qué no ingresó Covelia? -Giacomino ya tenía decidido romper con Luis Juez; ya le habíamos cuestionado su vinculación con Jaime y Alstom por el subte y no quería pagar un costo mayor con Covelia. Ahí Giacomino decide crear CRESE, que –salvo el directorio– todos sus cargos ejecutivos, los que gestionan la empresa, están copados por el SURBAC. Si el SURBAC es Moyano, entonces ¿de quién es CRESE?”

Fuente: <http://www.clarin.com>; fecha de consulta: 17/05/2013.

bueno es recordar que el sector gremial activado en el caso era por la época un fuerte aliado del kirchnerismo nacional.

Apliquemos ahora a la creación de Crece la proposición enunciada más arriba, a fin de ponderar a su respecto el cambio institucional:

- a) Se identifican como actores estratégicos nuevamente actores correspondientes a los sectores gubernamental, empresarial y sindical, pero a diferencia de lo acaecido en la historia precedente de la política, no se mantienen estrictas lógicas organizacionales del sector de pertenencia en el uso de recursos de poder y las relaciones entre ellos se complejiza, multiplicándose las arenas de juego. En el sector político-gubernamental se agrega el gobierno nacional (y tangencialmente el oficialismo provincial) en una clara estrategia de encolumnamiento político de potenciales líderes territoriales leales, otorgando apoyo financiero¹⁴ y político¹⁵ y posibilitando la externalización de costos a la instancia local debilitada financieramente. El sector sindical acrece, cooperando con la local Surrbac, la poderosa Federación de Trabajadores Camioneros y adquiere neta centralidad, poniendo en juego fuertes recursos de tres tipos: capacidad de movilización y presión con alto perjuicio para el servicio y una consecuente deslegitimación de la gestión municipal, uso de recursos económicos incorporándolos a la negociación y coadyubando a destruirla (a la vez que consiguiendo una operación altamente rentable para la organización sindical) y uso de recursos de influencia política al más alto nivel de decisión nacional y provincial. El actor empresarial (Cliba) negoció según su propia lógica (la rentabilidad).
- b) En el componente de la congruencia en las motivaciones se produce un importante giro, pues en el eje público/privado, aparece por primera vez en este servicio un expreso repudio a su prestación privada y a “la mentalidad privatista neoliberal de los ’90” a la que se le endilga la enajenación irresponsable y dañina del patrimonio de todos los argentinos en beneficio de unos pocos. Los actores municipales destacan que la institución creada lo es bajo la figura jurídica de “sociedad del Estado” y, por lo tanto, rige formalmente para ella la

¹⁴ Probablemente a través de subsidios reintegrables; y digo “probablemente” porque ésta ha sido una cuestión nunca suficientemente transparentada y discutida, como insistentemente marcó la oposición.

¹⁵ Por medio de su ascendencia sobre el sector gremial involucrado.

exigencia de no perseguir fines onerosos, a diferencia de las empresas prestatarias hasta entonces.

- c) A nivel de viabilidad funcional, el diseño como sociedad del Estado le otorga una autonomía y dinámica de trabajo ágil y flexible frente a la burocracia estatal. Comienza su tarea despojada de deudas anteriores (que quedaron en todo caso a ser enfrentadas por el municipio) y con una buena dotación en materia de recursos físicos y de gestión. Sin embargo, ya desde su creación la oposición advirtió deficiencias, en particular la previsible ocupación de cargos de dirección expectables por agentes vinculados al Surrbac y además, la indexación del canon a cobrar a la municipalidad en base al índice proveído por el INDEC¹⁶. Sobre esta cuestión volveré al tratar la siguiente instancia de la política.

4.2 El retiro del Estado

La nueva gestión municipal, surgida de las elecciones de setiembre de 2012 ya había adelantado en su campaña electoral reservas acerca del funcionamiento de CReSE, así como encarar un nuevo diseño institucional para las etapas de transferencia y disposición final de los residuos sólidos urbanos.

Por lo menos desde el año 2011 los medios de comunicación y sectores de la oposición alertaban sobre la difícil situación financiera de la sociedad del Estado. Apenas electo, el nuevo intendente proveniente de la Unión Cívica Radical, Ramón

¹⁶ En el marco del primero de los proyectos de investigación mencionados en la nota 6, se realizó una entrevista al Presidente de CReSE –antes funcionario de la gestión que la originó y totalmente consustanciado con ella- en la que reconoce este delicado problema: “*Entrevistado*: Con respecto a la administración pública hay algunas cuestiones, si bien Crese tiene una autonomía absoluta del municipio (porque somos una sociedad externa al Municipio, no tenemos el procedimiento administrativo del Estado) pero sí lo tenemos para lo que es la actualización de costos: el Estado se rige por los valores oficiales del INDEC. Y lo que dice el INDEC es una cosa, y lo que dicen nuestros costos, otra: nuestros costos no están asociados al INDEC, sino al mercado real. Entonces yo tengo una re-determinación de costos, a lo mejor del 7%, y una inflación real del 20%. Entonces fue del 20% el aumento real de los costos en la empresa... *Entrevistador*: Y este problema, que es importante para la empresa, el desajuste en los costos, ¿qué gastos o costos le generan a la Empresa?. *Entrevistado*: Hay un costo muy diferente, sobretudo por los plazos... para que te des una idea: recién ahora nosotros estamos obteniendo una re-determinación, una actualización de costos a enero de este año (2011) y estamos a agosto, esto se debe por la demora que el trámite interno lleva en el Estado. La única forma de solucionar esto es a través de subsidios... que permita al Estado ir sosteniendo la Empresa, que en algunos casos son reintegrables... O bien, hay que trabajar con descubierto en el Banco, o bien obtener plata en el sistema financiero para poder ir cubriendo estos baches que el Estado genera. ...La empresa por esto soporta un costo financiero... como cualquier privado que tiene que salir a buscar plata al sistema financiero y se somete a las mismas condiciones...Por ejp. con respecto a las tasas de interés... lo mismo pagamos nosotros que cualquier vecino de la ciudad. ...”

Mestre, solicitó un informe técnico cuyos resultados fueron altamente negativos y luego confirmados tras su asunción. El nuevo Presidente designado Alberto Castagno manifestó de manera tajante que la empresa estaba virtualmente “quebrada”, que era “inviabile” y que suponía costos que el municipio no puede afrontar. La solución ineludible, desde esa perspectiva, apuntó a achicar costos operativos y luego privatizar. Ello generó un entredicho con el Secretario General del Surrbac que negó la gravedad del estado de CReSE e imputó a los incumplimientos de la municipalidad la falta de inversiones y el endeudamiento. Pero los técnicos insistieron en que la deuda de la empresa ascendía por entonces a 180.000 millones de pesos por cheques de pago diferido; además que CReSE le factura al municipio por limpiar la ciudad cerca de 30 millones de pesos, pero por las sucesivas ampliaciones del servicio, el costo real de la prestación trepa a unos 45 millones de pesos y que aún cuando se admitiera el cálculo del Surrbac (37,5 millones de pesos) la Municipalidad, como único cliente de la empresa, no puede pagar esos montos. Para más, Castagno agregó, sin vueltas, que el control de la empresa estuvo siempre en manos del gremio, que ayudó a crearla y que controla puestos clave del nivel de conducción. Graficó que hay empleados y gerentes que cobran más de 25 mil pesos mensuales.

Como medida de emergencia inicial y sin licitación previa, la nueva administración procedió a dividir la ciudad en dos sectores (norte y sur), tercerizando por el período de dos años a las empresas Luso (Logística Urbana S.A.) y Cotreco los servicios de limpieza del espacio público y la recolección y transporte de residuos sólidos, manteniéndose CReSE para las tareas de disposición final. Desde el radicalismo recalcaron que CReSE está facultada para prestar sus servicios a través de terceros por su propio estatuto y por la ordenanza de Reordenamiento Económico.

Mientras tanto, se discutieron y aprobaron en enero de 2013 los pliegos del llamado a licitación para el nuevo sistema de higiene urbana que se implementará en el año 2014 y que, entre otros puntos, planea colocar contenedores en toda la ciudad y dividir a la capital cordobesa en tres zonas “a los efectos de tener mayor competencia, concurrencia y optimización de la prestación”¹⁷. Los valores de eficacia y eficiencia aparecen reiterados en diversos documentos oficiales.

Simultáneamente, se ha avanzado en una solución institucional novedosa en el contexto del país, referida a la disposición final de los residuos sólidos urbanos. Ya

¹⁷ Expresiones del Concejal Conrad, presentante del proyecto, en la Audiencia Pública del 27/12/2012.

decidida formalmente por el “Convenio Intercomunal –Provincial para manejo y gestión sustentable de los residuos sólidos urbanos del Área Metropolitana” de fecha 06/05/2012 que creó un ente intercomunal provincial, se está procurando implementar en la ciudad de Córdoba y localidades ubicadas en su conurbación, una política a largo plazo que involucre a las localidades del área metropolitana de Córdoba y que cree la posibilidad de obtención de recursos financieros, incorporando modernos desarrollos tecnológicos y aprovechando oportunidades del mercado. Además –y he aquí lo más innovador- 27 de noviembre de 2012, el Ente constituyó la sociedad anónima CorMeCor (Corporación Intercomunal para la Gestión Sustentable de los Residuos del Área Metropolitana de Córdoba), previendo una integración de su capital accionario de 50 millones de pesos: 41 millones a cargo de la ciudad de Córdoba, 7,5 millones los restantes municipios y comunas y 1,5 millón los gremios de la actividad; la integración será progresiva: un 25% al inicio de la actividad y el resto a lo largo de 24 meses. Por su naturaleza de sociedad anónima podrá emitir obligaciones negociables que coticen en bolsa y abrir la participación al capital privado.

Siguiendo la lógica mantenida durante el presente trabajo, paso ahora a analizar los componentes que permitan estimar la presencia de un cambio institucional:

- a) En cuanto a los actores, se reitera la presencia de los mismos sectores: político gubernamental, empresarial y sindical. Pero mientras la organización sindical ha perdido fuerza en la decisión de la política, se activa el empresariado como interlocutor del gobierno. Los recursos de poder político y financiero del gobierno nacional ya no se juegan en esta instancia, tanto en relación al gobierno municipal (de signo político-partidario opuesto), cuanto a los sindicatos (también distanciados del nivel nacional gubernamental)
- b) A nivel de congruencia en las motivaciones, la ausencia de una discusión en el eje ideológico público/privado, esto es, la aceptación en general no sólo de la conveniencia sino de la necesidad de la producción de este bien público a través de concesión al sector privado, permite advertir una continuidad en actores e ideología, con relación a los casi cuarenta años previos a la creación de CReSE. La insistencia en la eficiencia y eficacia y las vías de la competencia y la concurrencia como aptas para tales logros, inducen a pensar en un cierto proceso

adaptativo según el paradigma hoy dominante: la versión atenuada de la “nueva gerencia pública”¹⁸.

Además, el aún más reciente paradigma de la gobernanza, alienta en conjunción con el anterior en la solución que se procura al delicado tema del tratamiento y disposición final de los residuos.

- c) La nubilidad de la nueva política pública en materia de GRSU poco permite avanzar sobre este aspecto. Sólo cabe verificar que las modificaciones se han logrado hasta aquí según lo previsto y con escasa conflictividad.

Reflexiones finales a la manera de conclusión

La revisión realizada del decurso de la política de GRSU en la ciudad de Córdoba, para lo que he arrancado desde comienzo de los '70 hasta la fecha, verifica a mi entender la hipótesis guía de que *la posibilidad de cambio en el diseño y decisión de una política pública se asocia positivamente con el fracaso de la política que la precede en orden a producir una motivación congruente y/o con su fracaso en punto a la viabilidad*

¹⁸ “...el modelo gerencial se caracteriza por:

- Conservar del modelo burocrático la exigencia de profesionalización de la función pública.

- Incorporar cambios que impliquen:

a) Flexibilización organizacional: la reducción de la carga de las reglas jerárquicas y la promoción de una mayor discreción en los niveles inferiores de jerarquía (agencias operativas, organismos regionales, gobiernos subnacionales) permiten tomar decisiones adecuadas, ya que los encargados de ellas están más próximos al problema y tienen objetivos más claros. La flexibilización de la toma de decisiones podría efectivizarse por medio de medidas tales como: descentralización desde el punto de vista político, transfiriendo recursos y atribuciones hacia los niveles políticos regionales y locales; descentralización administrativa, a través de la delegación de autoridad a los administradores públicos transformados en gerentes cada vez más autónomos; organizaciones con pocos niveles jerárquicos, contrariamente a la organización piramidal; organizaciones en las cuales tengan cabida las ideas de multiplicidad, de competencia administrativa y de conflicto, en lugar de unitarias y monolíticas; asunción de una confianza limitada y no de desconfianza total.

b) Orientación hacia el desempeño (Shepherd, 1999): el cambio en la relación de responsabilidad, desde un énfasis en los insumos y el cumplimiento legal hacia un énfasis en los productos, provee incentivos que conducen a una mayor efectividad; esto podría lograrse a través de: delimitación de los objetivos a ser alcanzados por las unidades descentralizadas en forma de indicadores de desempeño, que constituirían el centro del contrato de gestión entre el ministro y el responsable del órgano que es transformado (Bresser Pereira, 1997); control por resultados, en lugar del control rígido, paso a paso, de los procesos administrativos (Bresser Pereira, 1997).

c) Orientación de mercado: la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal a partir del cual sea posible aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas (CLAD, 1998). Un mayor aprovechamiento de los mercados o cuasi mercados - por lo general a través de contratos de gestión y personal-, la competencia entre organismos públicos, el cobro entre los organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados al desempeño (Shepherd, 1999).

d) Orientación hacia la atención del ciudadano (cliente) en lugar de tomarse a sí misma como referencia (Bresser Pereira, 1997). El informar y escuchar a los clientes del sector público le permite a los gobiernos comprender sistemáticamente lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más apropiados (Shepherd, 1999).” (Nallino, M.A., 2005; 31-32).

funcional, en el marco de la constelación de sus actores estratégicos con sus respectivos recursos de poder.

El sólido aporte del neoinstitucionalismo con su metáfora de la “dependencia del camino” (“path dependency”) o dependencia de la conducta pasada, encuentra su verificación en el caso, en punto a los actores y sus recursos de poder, a la racionalidad normativa y a la instrumental. Aún cuando se verifican cambios adaptativos (posibilidad que, como advertí al comienzo, el neoinstitucionalismo es renuente en admitir) ¿Y qué pasó con CReSE?, ¿acaso no difiere por sus actores, juegos de poder y racionalidades?, ¿por qué no hablaríamos de que se produjo un “cambio” institucional?. Desde mi punto de vista, se trató de una “institucionalización fallida”, que no logró legitimarse ni satisfacer los objetivos de la política pública de GRSU en la ciudad de Córdoba.

Bibliografía

- Brind, Steven y Jerome Karabel (1999): “Los orígenes de las transformaciones institucionales: el caso de las escuelas locales en lo Estados Unidos”, en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, W. Powell y P. Dimaggio, comp., Fondo de Cultura Económica, México, pp 413 a 440.
- Cravacuore Daniel, Sergio Ilari y Alejandro Villar (2004): *La articulación en la gestión municipal- Actores y políticas*, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, Argentina.
- Diaz de Landa, Martha (2005): “Proceso político del desarrollo regional intraprovincial: actores e instituciones”, XXV Congreso ALAS, Porto Alegre, Brasil.
- Goodin, Robert E. (2003): “Las instituciones y su diseño”, en *Teoría del diseño institucional*, Goodin R. E., comp., Gedisa Editorial, Barcelona, pp. 13 a 73.
- Hall, Peter (1986): *Governing the Economy: The politics of state intervention in Britain and France*, Oxford University Press, Nueva York.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press, Nueva York.
- Marsh, David (1998): *Comparing Policy Networks, Public Policy and Management*, Buckingham, Philadelphia, PA: Open University Press.

- Nallino, M. A. (2005) *La articulación del sector público y del sector privado en la Reforma del Estado*. Tesis de Maestría, IIFAP, Universidad Nacional de Córdoba; mimeo.
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Offe, Klaus (2003) “Los procesos de transición en Europa del Este”, en *Teoría del diseño institucional*, R. Goodin, comp., Gedisa Editorial, Barcelona, pp. 251 a 282.
- Parmigiani de Barbará, Myriam Consuelo (2003): “Instituciones jaqueadas: Reformas político-institucionales a nivel subnacional en el marco de la crisis en Argentina”, en *Anuario VI del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales – CIJS-2001/2002, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC*, Lerner Editora, Córdoba, Argentina, pp. 461 a 475.
- _____ (2011): “Una lectura de la cooperación intergubernamental local desde el neoinstitucionalismo”, en *Anuario XII del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales -CIJS-, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC*. Ed. La Ley, Buenos Aires, pp. 99-122.
- Scharpf, Fritz (1997): *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press.