

## PONENCIA

### “GOBERNANZA AMBIENTAL E INNOVACIÓN INSTITUCIONAL: REGULACIÓN DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LA BASURA EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA Y LOCALIDADES ASOCIADAS”.(\*)

#### Comisión 8. Estado, políticas públicas y derecho.

**Martha Diaz de Landa**

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba  
[diazvillegas.martha@gmail.com](mailto:diazvillegas.martha@gmail.com)

**Resumen:** En nuestra contemporaneidad, la regulación de la vida social –gobierno, derecho, demandas de protección y seguridad, sistemas de producción y distribución de beneficios y costos entre los tejidos y estratos sociales, conjuntos de creencias y otras modalidades de control social- ha incorporado la gestión ambiental como una cuestión central, al menos en la práctica discursiva. La gestión de la basura adquiere en este sentido particular relevancia. El cambio de paradigma en cuanto a su gestión y consiguiente regulación torna el tema del sistema de gobernanza y de la innovación institucional en un asunto de gobierno y de transformación de las prácticas sociales cuya indagación es insoslayable. En este sentido se analiza la forma de gobernanza que la gestión de la basura en la ciudad de Córdoba y localidades aledañas ha adoptado como innovación institucional para atender a la disposición final de la basura. Interesan particularmente los procesos de conflicto y confrontación de derechos que tal innovación genera, considerando el sistema de actores a que da lugar y que articula gobiernos locales intervinientes, ciudadanía, organizaciones ambientalistas y gobierno provincial. El material de análisis periodístico es la principal fuente de información.

*Palabras Claves: Basura-Gobernanza Ambiental-Innovación Institucional*

**Abstract:** In our contemporary world, the regulation of social life –government, law, protection and security claims, systems of production and distribution of benefits and costs among the different social classes, beliefs and other forms of social control- has incorporated the environmental management as a central issue, at least as a discursive practice. Waste management acquires in this context particular relevance. The change of paradigm in terms of its management and consequent regulation convert the governance system and the institutional innovations in an important subject of social regulation and transformation of social practice, and as such their investigation is unavoidable. In this respect the form of governance that the management of the waste in the city of Cordoba and surrounding towns has adopted is analyzed as institutional innovation to cater for the final disposal of waste. Particularly the work analyses the processes of conflict and rights confrontation generated by such innovation, whereas the system of actors which gives rise and which relate involved local governments, citizenship, environmental organizations and provincial government. Journalistic material is the main source of information.

*Key words: Waste – Environmental Governance – Institutional Innovation*

---

(\*)Trabajo realizado en el marco del proyecto SECYT-UNC, Convocatoria a Subsidios de Investigación Año 2012: “POLÍTICAS DE INNOVACIÓN Y GOBERNANZA: EL CASO DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS (GRSU) EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA”. Directora: M. Consuelo Parmigiani de Barbará; Co-directora: Martha Diaz de Landa.

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el manejo de los residuos en la ciudad de Córdoba ha puesto énfasis en garantizar la recolección domiciliaria de los residuos generados en su jurisdicción y en disponer los mismos en rellenos sanitarios. Si bien se ha dejado de lado la quema de residuos en basurales a cielo abierto y se han desarrollado experiencias de aprovechamiento de gases de vertedero y de reciclado de residuos, la ciudad de Córdoba está lejos de haber alcanzado niveles significativos de recuperación de residuos.

Actualmente se continúa disponiendo los residuos en un relleno sanitario que a la fecha se considera “provisorio”, está en curso la resolución de la selección del terreno para el enterramiento definitivo al menos por treinta años y se ha creado un ente conformado especialmente para la gestión del procesamiento y disposición de los residuos sólidos urbanos (rsu).

No obstante estos avances, el problema de la disposición final sigue siendo el talón de Aquiles de la gestión de la basura. Es posible que se requiera de políticas más innovativas dirigidas tanto al diseño e implementación de un proyecto alternativo para el procesamiento, recuperación y puesta en valor de la basura que disminuya el tonelaje de residuos para enterramiento, como a la creación de formas de gestión que administre los niveles de conflictividad que efectiva o latentemente están presentes entre las poblaciones próximas al predio de disposición final.

La ciudad de Córdoba genera aproximadamente 1200 toneladas diarias de residuos sólidos urbanos y asimilables que actualmente son dispuestas en el relleno sanitario ubicado en la zona sur sobre la Ruta 36. A eso hay que sumarle unas 500 toneladas adicionales provenientes de la limpieza de microbasurales dispersos en la ciudad y cerca de 100 toneladas provenientes de 15 localidades con las que comparte el lugar de disposición final de la basura.

La zona sur de la Ciudad de Córdoba, aledaña al relleno sanitario en funcionamiento y al terreno que se propone para instalar el nuevo que reemplazaría al de Piedras Blancas, comprometido como provisorio, ha sido históricamente marginada desde el punto de vista urbanístico, económico y social. Allí se han radicado las actividades menos deseadas por el conjunto de la sociedad como los depósitos de la basura a cielo abierto, plantas de tratamiento de líquidos cloacales subdimensionadas que derraman efluentes sin tratar, el cementerio de automóviles, la cárcel provincial.

A la segregación urbana sostenida a lo largo del tiempo, se suma la baja calidad de los servicios públicos que se prestan en la zona. Esta problemática ha generado entre los vecinos

la sensación de marginación y discriminación como ciudadanos, muchos de los cuales pagan impuestos en igual o mayor cuantía (proporcionalmente por los servicios recibidos) que el resto de la ciudad.

El objetivo de este trabajo es mostrar la constitución de espacios de gobernanza ambiental en el proceso de desarrollo de la gestión de la basura que el municipio ha debido adoptar, desde el momento en que se agravó el problema de la disposición final de la basura. El interés en el análisis de los espacios de gobernanza ambiental es reconocer cómo se articulan diversos intereses con la finalidad política de la política pública y las consecuencias sociales y políticas de las modalidades de gobernanza que se han establecido. Esto advertiría las limitaciones de la propia política municipal cuyo eje está básicamente centrado en cuestiones técnicas y económicas, inevitables ambas pero de ningún modo excluyentes, denotan una perspectiva del sentido de la política pública dirigida a la gestión de la basura.

El material de información utilizado para la construcción del caso en términos de visualizar los espacios de gobernanza, los actores incluidos y excluidos en su formalización y sus relaciones, como así también los conflictos que se expresan en ellos, reúne datos periodísticos y provenientes de páginas web.

El texto se ordena en dos partes. La exposición de la primera presenta en dos secciones el caso de estudio y el reconocimiento de los espacios de gobernanza que en él se expresan. Según los dos momentos diferenciados que se distinguen en la política pública para la gestión de la basura en lo relativo a la disposición final, el primero se extiende desde Abril de 2010 hasta setiembre de 2012; y desde esa fecha al presente, el segundo momento. Coinciden cada uno de ellos con cambios en la gestión de gobierno del Municipio de Córdoba, estando Daniel Giacomino a la cabeza de la Intendencia en el primer periodo, y Ramón Mestre en el segundo.

La segunda parte de la ponencia reúne la lectura conceptual y la comprensión teórica de la gobernanza como parte de la política pública y del sentido de su carácter de dispositivo de intervención. Mostrando las particularidades de la gobernanza ambiental que se despliega en el caso de estudio, el texto se centra en visibilizar cómo la propia política pública de la que la gobernanza forma parte limita el alcance de ésta, potenciando el impacto del poder sobre la población. Las innovaciones institucionales que vehiculizan la formación de los espacios de gobernanza a que ha dado lugar la política de la basura en Córdoba, deben por tanto ser contextualizadas en este análisis de su alcance y productividad.

Finalmente en las conclusiones se presentan tanto las perspectivas normativas como empíricas de comprensión de la gobernanza ambiental.

## **1. El problema de la disposición final de la basura: innovaciones institucionales acotadas y espacios de gobernanza ambiental limitados.**

Recién iniciado el año 2010, la disposición final de la basura se constituyó en uno de los problemas de gestión posiblemente de mayor preocupación tanto para la población de la ciudad de Córdoba en general como para el gobierno municipal. Ello es así porque las casi 2000 toneladas de rsu diarias que producen los habitantes de la ciudad no tenían lugar determinado donde ser vertidos, luego de que se cumpliera el plazo judicial para cerrar el relleno sanitario en Potrero del Estado usado desde 1982 y ubicado en las cercanías de Bouwer, una localidad próxima a la ciudad de Córdoba<sup>1</sup>, en terrenos cedidos por la Provincia al Municipio de Córdoba, a finales de los años 70’.

Durante 28 años funcionó el enterramiento colindante con Bouwer, en beneficio de la población de la ciudad de Córdoba. Las movilizaciones de protesta de la población de Bouwer, la resolución judicial contra la autoridad local, y la denuncia realizada ante las autoridades del Instituto Nacional Antidiscriminación, mediaron para que finalmente en marzo de 2010 se cerrara el enterramiento de Potrero del Estado y para que las autoridades de la ciudad de Córdoba buscaran otra alternativa de disposición final de la basura. Quedó eso sí el compromiso asumido por la Municipalidad de Córdoba respecto a la remediación de los terrenos usados<sup>2</sup>.

Entre los problemas más serios que enfrentan los centros urbanos en la actualidad, y a los que no es ajena la ciudad de Córdoba, uno de los de mayor preocupación es la gestión de la basura, y ello no solo en el caso de la producción de residuos peligrosos y desperdicios patógenos, sino particularmente por las toneladas de residuos que diariamente produce el consumo familiar cotidiano.

---

<sup>1</sup> Bouwer está a diecisiete kilómetros al sur de la ciudad de Córdoba, con una población aproximada de 2.000 habitantes perteneciente al departamento Santa María.

<sup>2</sup> El Intendente de Córdoba, Daniel Iacomino, prometió a su par de Bouwer no solo la remediación sino también la construcción de un ecoparque sobre los enterramientos utilizados por Córdoba en esa localidad. Al respecto la Fundación Ambientalista FUNAM (presidida por Raúl Montenegro, de fuerte liderazgo en las protestas y acciones contra la contaminación y efectos erosivos sobre el ambiente, sostuvo que todo ecoparque en el antiguo vertedero de Potrero del Estado es bienvenido “después de que se produzca su remediación”. “No puede hacerse un parque sobre nueve fosas responsables de descargar grandes volúmenes de lixiviados y gases, muchos de ellos tóxicos y cancerígenos. Primero hay que cerrar adecuadamente el predio”, indicó Raúl Montenegro, presidente de Funam. “Antes de difundir ideas o proyectos -que desde ya consideramos positivos- la Municipalidad de Córdoba tendría que haberse reunido con los vecinos de Bouwer”. (Díaz de Landa, 2012)

Los así denominados residuos sólidos urbanos (RSU)<sup>3</sup> aumentaron un 261 por ciento en la ciudad de Córdoba, entre los años 1989 y 2008. En 1989 se recogieron en el año 178.500 toneladas de basura, mientras que en el año 2008 fueron 645.800 toneladas. El tonelaje de basura vertida en las proximidades de la localidad de Bouwer en las fechas indicadas, ilustra la severidad de la problemática ambiental denunciada por sus pobladores y que llevó al cierre de Potrero del Estado.

A partir de este evento, la política municipal dirigida a la gestión de la disposición final de la basura toma un curso problemático cuyo desarrollo ha sido objeto de estudio en Díaz de Landa (2012). En esta ponencia, la atención se acota a considerar aquellas innovaciones institucionales que han tenido o tienen como una de sus consecuencias la delimitación de espacios de gobernanza, objeto del análisis que informa esta ponencia.

El primer apartado refiere al proceso de reubicación de la disposición final dentro del ejido municipal luego de varios intentos de trasladar la basura a terrenos ubicados en otras localidades. La conflictividad propia de este proceso activada por poblaciones que se sienten afectadas por esta radicación contaminante, impulsa una serie de decisiones y acciones por parte del Gobierno Municipal de Daniel Giacomino<sup>4</sup> en sus dos últimos años de intendencia (2010 y 2011). La condición responsiva de las innovaciones introducidas, en relación a la disposición final de la basura, caracteriza en este período el manejo político de este complejo asunto. El espacio de gobernanza que se genera, débil y contradictorio, no es sino el resultado de una política improvisada y pensada para resolver coyunturalmente la cuestión.

El segundo apartado, temporalmente, se ubica en la primera mitad del término de gobierno del Intendente Ramón Mestre<sup>5</sup>. Una entrada directa a la cuestión es revisar el Plan de Metas presentado por el Intendente Mestre al Concejo Deliberante, el 8 de mayo de 2012, en cumplimiento de la Ordenanza 11.942, art. 3º, en tanto herramienta de planificación de su gestión<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Los residuos se pueden clasificar en sólidos urbanos; especiales y peligrosos; y radiactivos. Los residuos sólidos urbanos están divididos en dos clases: una fracción húmeda compuesta por restos vegetales y residuos de cocina y otra seca, como papel, metales, vidrio, plástico. Están comprendidos en los residuos urbanos: \*Basura doméstica. \*Residuos industriales. \*Escombros. Los residuos especiales y peligrosos incluyen: \*Parte minoritaria de la basura doméstica, como micropilas, medicinas, tubos de rayos catódicos, acumuladores de vehículos, hidrocarburos. \*Residuos industriales como solventes, pinturas, adhesivos, corrosivos, residuos oleosos, residuos de tratamientos de metales, mercurio, biocidas y fenoles. \*Residuos hospitalarios y de centros de investigación, como materiales que han estado en contacto con heridas y restos de origen animal y humano. Los residuos radiactivos pueden ser: \*Residuos de la generación nucleoelectrónica. \*Residuos de usos hospitalarios, de investigación e industriales.

<sup>4</sup> El término de esta intendencia comprende el período 10-12-2007 al 10-12-2011.

<sup>5</sup> El término de esta intendencia comprende el período 10-12-2001 al 10-12-2015.

<sup>6</sup> Según expresa la nota de elevación que el Intendente cursa al Viceintendente, Marcelo Cossar, y por su intermedio, a los miembros del Concejo Deliberante, el plan de metas "permite disponer de un conjunto

Para alcanzar la meta propuesta de mejorar la gestión y planificación ambiental, uno de las submetas explicitadas es la gestión integral de los residuos sólidos urbanos cuyos objetivos son reducción de generación en origen<sup>7</sup>, adecuación de los sitios asociados a la transferencia, tratamiento y disposición final de los rsu s/clasificación<sup>8</sup>, sistema integral de inspección y control, y la clausura de los sitios destinados a tratamiento y disposición final de RSU.

Por la cuestión a la que se aboca este trabajo los tres últimos objetivos adquieren relieve especial, en particular las acciones programadas en relación al tratamiento y disposición final de la basura. Así toman particular relevancia la pretensión de articular y coordinar el tratamiento y disposición final de los rsu generados en la ciudad y otras localidades del Área Metropolitana, con dichas localidades y con el Gobierno Provincial, como también la selección de sitio/s de transferencia y de disposición final y la realización de evaluación técnica, económica y de factibilidad de tecnologías para la disposición de la basura.

Precisamente la medida que se advierte como innovativa para superar la crisis de la disposición final de la basura y organizar su tratamiento y enterramiento es la constitución de la Corporación intercomunal para la gestión sustentable de los residuos del área metropolitana de Córdoba S.A. de mayoría estatal (CorMeCor, SA.).

En consecuencia, se analizará el espacio de gobernanza a que da lugar este sistema de gestión cooperativa que significa el CorMeCor, SA , bajo la intención de presentar el caso, sobre el cual se avanzará analíticamente a partir de conceptualizar la relación entre gobernanza, espacio de gobernanza e innovación institucional.

---

articulado de lineamientos estratégicos, objetivos, metas e indicadores que reflejan las acciones a llevar a cabo por el gobierno municipal en sus áreas de incumbencia<sup>9</sup>. Al mismo tiempo, su formulación posibilita el seguimiento y evaluación del grado de cumplimiento de las metas, identificar obstáculos a su avance y reorientar acciones cuando fuera preciso hacerlo. Por otra parte es también herramienta de información para la toma de decisión y para el conocimiento del ciudadano sobre los objetivos y acciones de gobierno, brindando elementos para una participación informada.

<sup>7</sup> Acciones programadas para el logro de este objetivo: Realizar campañas de concientización pública, Incorporar nuevos barrios a la recolección diferenciada, Planificar el sistema de higiene urbana / (pliego para la licitación del sistema de recolección e implementación).

<sup>8</sup> Los rsu pueden clasificarse para su: a) Reutilización: el residuo se vuelve a utilizar en su forma original para el mismo o diferente uso. Ejemplo: Reutilización de envases, de neumáticos, de disolventes, etc. b) Recuperación: Extrayendo recurso de los residuos. Ejemplo: Recuperación de materiales en la construcción, de metales de las pilas de cables eléctricos, de la agricultura, como carga en procesos industriales, etc. c) Regeneración: Cuando el residuo se vuelve a sus cualidades originales de forma parcial o total y que permite su uso en el mismo estado antes de ser un residuo. Ejemplo: Regeneración de aceites minerales, de disolventes, de ácidos, etc. d) Reciclaje: Cuando se utiliza un residuo en un proceso de fabricación del mismo producto o de un producto con una función análoga. Ejemplo: Reciclaje de papel y cartón, de plásticos, de textiles, de vidrio, etc.

### **1.1. Reubicación del enterramiento en el ejido de la ciudad de Córdoba: conflictos e innovación institucional responsiva (Abril 2010-Setiembre 2012).**

El 17 de febrero de 2010 la Municipalidad anuncia la rehabilitación de un antiguo depósito de basura –Piedras Blancas- que funcionó en la década de los años 70, hasta que por saturación fue reemplazado por el relleno sanitario de Potrero del Estado. En ese lugar se emplazaría un relleno sanitario, que al decir de los comentarios a que dio lugar el anuncio, la “basura vuelve a la ciudad de Córdoba”.

La decisión de reubicar el relleno sanitario en la zona sur de la ciudad a la vera de la ruta 36 fue presentada como una medida de urgencia y provisoria hasta que se localice el área apta para determinar el terreno definitivo para la disposición final de los residuos sólidos urbanos de la Ciudad de Córdoba y de otros 18 municipios vecinos.

Los barrios de Inaudi, Posta de Vargas, Mirizzi, Comercial, Alejandro Carbó, Residencial Santa Rosa, Parque San Antonio y Nuestro Hogar III, entre otros más, todos ellos situados en las cercanías del enterramiento, se movilizaron en rechazo a la medida y articularon intereses asociados invocados por autoridades de la Universidad Católica de Córdoba, por sus predios también próximos al enterramiento, como así también los portados por organizaciones ambientalistas.

Por su parte, las universidades Católica, Nacional y Tecnológica criticaron a la Municipalidad y a Crese (Córdoba Recicla, Sociedad del Estado)<sup>9</sup> por cierta ligereza técnica con la que pusieron el proyecto en marcha. Desde el punto de vista técnico, las universidades criticaron a la empresa Crese por la forma de operar en el predio. Entre algunos puntos, destacaron que la empresa recolectora no cumplía con la normativa local para realizar actividades con impacto en el ambiente ya que no había presentado la documentación necesaria.

Las autoridades municipales informaron que ese predio fue elegido porque cumple con la normativa internacional para rellenos sanitarios, es un lugar ya dañado por el funcionamiento allí de un viejo basural, por otra parte cuenta la baja permeabilidad del suelo y la profundidad de las napas, ubicadas a más de 100 metros. Más allá de estas propiedades, la decisión del Municipio -según las autoridades informan a los actores movilizados- es que la disposición de ese relleno es provisoria.

---

<sup>9</sup> A fines del año 2009 esta sociedad del estado fue creada para atender la gestión de la basura, desde la recolección hasta la disposición final, incorporando el tema del tratamiento y reciclado en los denominados puntos verdes de la ciudad.

El 31 de marzo de 2010, el Intendente Giacomino firma el Acta de Compromiso por la que se obligó, antes vecinos de los barrios del sur de la ciudad afectados<sup>10</sup>, universidades (UNC, UCC y UTN) involucradas, ONGs ambientalistas y medios de comunicación, a realizar estudios, obras y a abrir instancias de diálogo. El compromiso que asume el Ejecutivo Municipal es iniciar el 1° de Abril de ese año las siguientes obras y acciones de mitigación ambiental: realización de un estudio integral y plan ambiental para la zona sur; estudio y plan ambiental en el barrio Nuestro Hogar III, monitoreo socioambiental en Piedra Blanca y otras medidas de mejoramiento de la infraestructura de la zona (centros de salud, pavimentación, ordenamiento del tránsito, desagües).

Por la cláusula primera del Acta de Compromiso, la Municipalidad de Córdoba se compromete a crear la Comisión de Acceso a la Información Ambiental, Participación y Monitoreo de la Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. El 7 de abril de 2010, la Secretaria de Ambiente de la Municipalidad de Córdoba, mediante Resolución N° 160 crea dicha comisión. Se constituye una entidad multisectorial formada por el Centro de Estudios de Derecho Humanos y Ambientales (CEDHA), representantes de vecinos provenientes de los barrios movilizadas por el enterramiento de Piedras Blanca, funcionarios de las áreas de Higiene Urbana, de la Secretaría de Ambiente y del Observatorio de la Municipalidad, representantes de la Universidad Nacional de Córdoba, Católica de Córdoba, de CRESE y la participación del INTI, Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Su misión es el seguimiento del estado del enterramiento y del avance del cumplimiento de lo comprometido en el acta, razones por las cuales los barrios afectados aceptaron provisoriamente y por un tiempo limitado el enterramiento de la basura en terrenos de Piedra Blanca.

Después de varias discusiones y del acuerdo del acta de compromiso entre vecinos, instituciones universitarias, organizaciones ambientalistas y el gobierno, sobre todo el municipal, aunque también fue partícipe el gobierno provincial, el predio comenzó a operar. Si bien la fosa de enterramiento y su impermeabilización se terminaron antes de que el vertedero fuera puesto en funcionamiento, faltó en ese momento construir un cerco perimetral, una rotonda de acceso sobre la ruta para evitar accidentes con los camiones recolectores, la pavimentación del ingreso, una cortina forestal para evitar propagación de olores y los vestuarios de los trabajadores.

---

<sup>10</sup> Los barrios de Inaudi, Posta de Vargas, Mirizzi, Comercial, Alejandro Carbó, Residencial Santa Rosa, Parque San Antonio y Nuestro Hogar III, Villa el Libertador, Cabo Farina, Residencial Santa Rosa, Parque Universitario, Cabildo, Colina Los Pinos, Santa Isabel y Los Olmos Sur.

Los vecinos del sur de la ciudad, en tanto miembros de la Comisión de Acceso a la Información Ambiental, Participación y Monitoreo de la Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos se constituyeron en supervisadores de los trabajos que Crese realice en el predio, compromiso que asumieron por la cláusula quinta del Acta de Compromiso. Ésta expresamente establece que los vecinos se comprometen a participar en la gestión de residuos a través de la Comisión establecida por la cláusula primera.

A su vez la Municipalidad también se comprometió a dejar el predio de Piedras Blanca en un lapso no mayor a un año, cuando tenga terminado el nuevo proyecto de un plan general de tratamiento de residuos y se haya concluido el proceso licitatorio para afrontar este objetivo. También se obligó a cumplir con la remediación del predio una vez cerrado, reafirmando el carácter provisorio del enterramiento de la basura que en él se realizará. En vista de los compromisos asumidos por la Municipalidad, los vecinos aceptaron abandonar protestas y movilizaciones<sup>11</sup>.

No obstante el trabajo de la Comisión que en sucesivos informes ha ido señalando las deficiencias del enterramiento<sup>12</sup> y a los pedidos reiterados de cierre del relleno de Piedras Blanca, además de exigir la elaboración e implementación comprometidas de una política integral de tratamiento de residuos sólidos urbanos que considere a los ciudadanos como primeros protagonistas en el cuidado y la conservación del medio ambiente, la respuesta del Ejecutivo Municipal fue la enviar al Concejo Deliberante el proyecto de expropiación de esos terrenos para el emplazamiento definitivo del vertedero<sup>13</sup>.

Entre 2010 y 2011, la ciudad de Córdoba generó unas 1.400 toneladas diarias de desperdicios que se enterraron en el relleno de Piedras Blancas, al que llegaron otras 500 toneladas de las 18 localidades del área metropolitana (es decir, 182.500 toneladas por año), se generaron unos 70 millones de kilos de basura por mes, o sea, 840.000 toneladas al año<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Una descripción más detallada de la conflictividad que alcanzó el rechazo por la población de los barrios del sur se ofrece en Díaz de Landa (2012)

<sup>12</sup> Uno de los últimos realizados es el elevado el día 22 de febrero de 2011 y que informa el análisis realizado por el Grupo de Monitoreo y Control del Predio Provisorio de Enterramiento de Residuos Sólidos Urbanos, creado por la Comisión. Este grupo de monitoreo estaba integrada por las Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Católica de Córdoba; del Centro de Estudios de Derechos Humanos y Ambientales (CEDHA) y de los Centros Vecinales del Sector Sur de la Ciudad.

<sup>13</sup> En resumen se expresa en el Informe de la Comisión que el sitio presenta una operación considerada aceptable sólo por tratarse de un predio transitorio que pronto va a clausurarse y remediarse. Sin embargo, se destacan importantes falencias que van desde el diseño (como por ejemplo sistema de barreras aislantes inferior y superior, cantidades de pozos de monitoreo, controles de ingreso, etc.) hasta en el manejo del predio e instalaciones para el control de ingreso. Si bien el enterramiento cumple con condiciones mínimas éstas son inaceptables más allá del 31 de marzo del 2011.

<sup>14</sup> <http://noticias-ambientales-cordoba.blogspot.com.ar/2012/08/la-basura-en-cordoba-sin-gestion.html>

Se informa que hasta Agosto de 2012 se ha generado 780 mil toneladas de basura en un año, de las que alrededor la mitad son desechos de muy lenta degradación<sup>15</sup>.

El trabajo de la comisión, los informes técnicos sobre el estado del predio de Piedras Blancas, la falta de estudios sistemáticos sobre el impacto ambiental y social de la radicación definitiva del relleno sanitario en esos terrenos, la movilización de los vecinos, llevó al convencimiento de los ediles a aprobar en sesión del Concejo Deliberante -5 de abril de 2011- el despacho que ordenaba devolver al Ejecutivo el proyecto de expropiación. Desde entonces hasta la finalización de la Intendencia de Giacomino (diciembre 2011), el tema de la disposición de la basura en Piedras Blanca continuó sin solución; también persistieron las movilizaciones y protestas de los vecinos de la zona sur y el apoyo de organizaciones ambientalistas a sus demandas.

A juicio de los actores sociales participantes, la constitución de la comisión y las medidas prometidas por parte de la Intendencia, no fueron sino subterfugios políticos para licuar la alta conflictividad social por la disposición final de la basura en el terreno de Piedras Blanca, y ganar tiempo para transferir la cuestión, irresuelta, al gobierno que lo sucediera.

### **1.2. La Corporación Intercomunal para la Gestión Sustentable de los Residuos del Área Metropolitana de Córdoba S.A. de mayoría estatal (CorMeCor,SA): Una proactividad política limitada.**

La gestión de Intendente Ramón Mestre hereda de su antecesora, una de las principales deudas ambientales, la falta de resolución del problema de la basura en la ciudad de Córdoba. El Plan de Metas, ya referido en este trabajo al presentar el caso, contempla como solución la gestión integral de los residuos sólidos urbanos y en ese marco concretamente la generación de un espacio de gobernanza constituido por los municipios asociados con Córdoba para el tratamiento y disposición final

En mayo de 2013 se constituye la Corporación Intercomunal bajo la forma de una sociedad anónima integrada por la Municipalidad de Córdoba (accionista clase A), los Municipios de Villa Allende, Estación Juárez Celman, Malvinas Argentinas, Río Ceballos, La Calera, Despeñaderos, Alta Gracia y las Comunas de Villa La Bolsa y Villa Los

---

<sup>15</sup> “En la ciudad de Córdoba se generan 780 mil toneladas de basura por año. Es algo así como tres bolsas de dos kilos cada una que, seis veces a la semana, hay que recoger por cada una de las 383 mil viviendas que tiene la ciudad. Apenas el 53 por ciento son residuos orgánicos y restos de comida, que se degradarán en unas semanas. El resto es una bola inmensa de plástico, cartón, vidrio y metal que no se recupera, que ocupará un gran volumen durante decenas de años (...)” La Voz del Interior: “El exceso de plástico del que reniega Miriam”; 09/09/2012. Por Laura González.

Aromos (accionistas clase B) y el Sindicato Único de Recolección de Residuos y Barridos de Córdoba (accionista clase C)<sup>16</sup>.

El objeto de la corporación intercomunal (Escritura de Constitución, Título II, Objeto. Artículo 4º.) es muy amplio y abarca varios aspectos del manejo y la gestión ambiental, (contribuir a materializar el equilibrio y la preservación ecológica, la eliminación de la polución ambiental y el saneamiento de los acuíferos y los suelos, el tratamiento y la disposición final de los residuos sólidos urbanos, siendo su actividad preferente la gestión de los desechos generados en la conurbación de la ciudad de Córdoba)<sup>17</sup>.

El proceso de constitución de la corporación se inicia a principio de 2012 a partir de una iniciativa del Municipio de Córdoba, que propone a las localidades del Área Metropolitana que comparten el relleno sanitario de Piedras Blancas, la conformación de un Ente Intercomunal para la gestión del transporte y disposición final de la basura. El carácter translocal de la iniciativa atrae el apoyo del Gobierno Provincial y su compromiso de adquirir para el ente los terrenos que se seleccionen, bajo las normas ambientales y evaluaciones técnicas pertinentes.

Iniciadas las conversaciones entre los gobiernos locales, una de las cuestiones centrales a discutir es el financiamiento del ente y de las actividades a desarrollar dado su objetivo. Prevalece el valor económico de los productos a sustraer del tratamiento y la aplicación de tecnologías que permitan la recuperación y el reciclado de los rsu, como así también la

---

<sup>16</sup> Accionista clase A: Representará no menos del 55% del Capital Social en todo momento. Mayoría estatal asegurada y Acción de Oro. Accionista clase B: Máximo el 15% del Capital Social en todo momento. Tenedores: gobiernos locales del Área Metropolitana. Accionista clase C: Máximo el 3% del Capital Social en todo momento. Tenedores: gremios del sector de actividad.

<sup>17</sup> Finalidades relacionadas con el manejo de los rsu: la investigación, el asesoramiento, la capacitación, la difusión y la prestación de servicios de información en cuestiones vinculadas al tratamiento y la disposición final de los residuos sólidos urbanos y/o asimilables; la prestación de servicios de recolección, transferencia, separación, transporte, tratamiento y/o disposición final de los residuos sólidos urbanos; incluidos el diseño y ejecución de las obras asociadas; la comercialización de energía y/o bonos de carbono; la ejecución de parquización y/o de obras de infraestructura y/o obras y/o tareas de saneamiento; la prestación de servicios de recolección de residuos, barrido, limpieza, mantenimiento, poda y extracción de especies arbóreas; el desarrollo de proyectos e iniciativas técnicas, tecnológicas y de gestión, la gestión de desechos; la prestación de los servicios y ejecución de las obras asociadas al cierre, clausura y posclausura de los predios de disposición final de RSU dentro del Área Metropolitana; la ejecución de tareas de recuperación de terrenos bajos e inundables, haciendo uso de restos de obras y demoliciones; la investigación y ejecución de tareas de forestación de las zonas recuperadas o de aquellas consideradas adecuadas, e implementación de las mejoras necesarias para disponer la infraestructura recreativa que facilitará el acceso al esparcimiento y la práctica de deportes; la gestión necesaria para materializar las reservas de tierras necesarias dentro del Área Metropolitana para ejecución de centros/s de tratamiento y/o estaciones de transferencias y/o predios de disposición final de residuos sólidos urbanos, como así también de sus sistemas asociados; las gestiones orientadas a registrar y habilitar los predios, tecnologías y métodos para el tratamiento de residuos sólidos urbanos y asimilables; el estudio, análisis, y establecimiento de las tarifas, requisitos y estándares de calidad y normas asociadas aplicables, así como sus plazos de implementación para realizar el tratamiento y disposición final de sus residuos con la Sociedad, en cumplimiento como mínimo de los parámetros establecidos en la normativa aplicable que rige la materia.

extracción de energía, entre otros productos y acciones cotizables en el mercado. El estatuto establece que la Sociedad Anónima de mayoría estatal podrá llevar a cabo “por sí misma, por intermedio de terceros o asociada a terceros del país o el extranjero”.

No sólo es amplio el objeto social de la Corporación Intercomunal S.A. con mayoría estatal, sino también la capacidad jurídica y de operatoria económica financiera. Podrá realizar cualquier operación financiera, entre las que se describen la emisión de Obligaciones Negociables y bonos. También se prevén acciones clase D, reservadas para la participación privada, las que no podrán representar más del 27% del capital y respetarán el régimen de oferta pública de valores y su cotización en Bolsa. El objetivo del municipio es que esta sea la vía de aporte de capital por parte de los privados que pretendan participar de los negocios que puedan surgir de la basura.

Entre la firma del convenio por intendentes y jefes comunales y los trámites de ratificación por los respectivos Concejos Deliberantes, el proceso de constitución de la Corporación Intercomunal abarcó prácticamente 2012 y hasta mediados de 2013. Finalmente de los 16 gobiernos locales inicialmente interesados, firmaron la escritura de constitución solo 10 de ellos, y se agregó como accionista menor el Sindicato Único de Recolección de Residuos y Barridos de Córdoba (SURRBaC).

Los gobiernos locales que desistieron participar en CorMeCor. SA, son las Comunas de Bouwer, Valle de Anisacate, de Potrero de Garay y San Clemente; también lo hicieron las Municipalidades de Unquillo y Saldán. No obstante algunos de estos municipios y comunas inicialmente se habían adherido al convenio para la constitución de la Sociedad Anónima con mayoría estatal, al momento de que sus Concejos Deliberantes debían ratificar lo convenido, las movilizaciones vecinales y/o bien oposiciones entre los ediles malograron la pertenencia de estas localidades a la corporación intercomunal.

Este es el caso, documentado, de Unquillo cuyos vecinos y organizaciones no gubernamentales (ambientalistas y de derechos humanos) se opusieron bajo argumentos relacionados con la autonomía municipal, la intencionalidad de rédito económico y concentración de beneficios para la socia mayoritaria (la Municipalidad de Córdoba), la orientación ideológica neoliberal del ente intercomunal por su formación como Sociedad Anónima, mercantilización de la política ambiental y explotación económica de la basura sin

especificaciones claras sobre los beneficios para las poblaciones de Córdoba y de las localidades asociadas<sup>18</sup>.

Un segundo escollo pendiente de resolución hasta el momento<sup>19</sup>, viene de la mano de la selección de los predios donde se radicarán la planta de transferencia y el enterramiento para la disposición final de los rsu. El rechazo de las autoridades de Juárez Celman respecto de la instalación de la planta de transferencia en un predio parcialmente localizado en el ejido de ese Municipio, por una parte y, por la otra, las movilizaciones y protestas de los vecinos de la comuna de Bouwer y la inquietud de la población de la comuna de Rafael García, fueron los primeros problemas políticos que la ya constituida CorMeCor. SA. con mayoría estatal y sus autoridades tuvieron y tienen que enfrentar.

Esta cuestión se remonta al 24 de agosto de 2012 cuando la Municipalidad de la capital y la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) firmaron un acuerdo por el que se establece que el Instituto Superior de Estudios Ambientales (ISEA) realizará los estudios de terrenos para determinar cuáles son las zonas más aptas para el destino final de los residuos del área metropolitana de Córdoba. Por un lado esta decisión del Municipio trajo tranquilidad a los pobladores de los barrios cercanos al enterramiento de Piedras Blancas que aún esperan por su cierre definitivo. Por el otro otorgó confianza y credibilidad al proyecto de construcción de un nuevo repositorio para la basura, importante para quienes adhirieron a la formación de un ente interjurisdiccional ordenado a la gestión de la basura y para el gobierno provincial, en su calidad de donante de los terrenos que se seleccionaran.

El 27 de mayo de 2013, el Intendente Mestre presentó conjuntamente con la constitución de CorMeCor. SA. con mayoría estatal, los sitios elegidos para el enterramiento y transferencia de residuos de Córdoba Capital y su área metropolitana. Para la elección se siguió el informe técnico del ISEA y se anunció por parte de los representantes del Gobierno

---

<sup>18</sup> “Unquillo era una de las pocas ciudades que desde hace 13 años tenía tratamiento de basura. Ahora dejaría de hacer el compostaje para entregar la basura a CorMeCor, SA, que hará su negocio. Pero con la basura, también le vamos a entregar la sierras” “Detrás de todo esto hay un negocio millonario. Pero además se entrega la autonomía municipal a esta empresa, creada por De la Sota y Mestre, cuyos objetivos no están claros y exceden el manejo de la basura”. “El problema de fondo es que los objetivos con los que fue creada la Sociedad Anónima (cuya mayoría accionaria pertenece a la Municipalidad de Córdoba) exceden el saneamiento de basura de los municipios ubicados a 50 kilómetros a la redonda de la capital.” “Su influencia llega a la forestación, a las cuencas hídricas, a las obras públicas, entre otras cosas.” “Los concejales lo trataron con suma rapidez hace días, y organizaron una audiencia pública sin informarle a los vecinos. Nosotros nos enteramos, fuimos, y nos dimos con que ellos ni siquiera habían leído el acta de creación de CorMeCor, SA” “Esos servicios serán prestados por empresas nacionales e internacionales, que se llevarán ganancias exorbitantes, porque la basura no es un negocio rentable para el Estado. Es rentable para las empresas que ofrecen la logística y realizan los enterramientos” “Estos servicios no generan mejor calidad de vida ni mejor calidad ambiental. A cambio de qué Unquillo y todas las ciudades que participan manden su basura a ese enterramiento, entregamos la autonomía municipal”. (integrantes de la Asamblea Ciudadana de Unquillo Ambiente, Derechos Humanos y Hábitat Social).

<sup>19</sup> Última fecha de recolección de información: 31 de agosto, 2013.

Provincial la expropiación de los terrenos indicados, proyecto que éste enviará a la Legislatura para su declaración de utilidad pública y autorización de la donación al CorMeCor. SA.

El terreno de 272 hectáreas destinado a la radicación del enterramiento sanitario se ubica en el Departamento Santa María (al sur de la ciudad de Córdoba, entre las rutas 5 y 36. en el lugar llamado Bajo del Chamico, y no corresponde a ningún ejido municipal. Para la transferencia se seleccionó un terreno ubicado en Departamento Colón (gran parte no pertenece a ningún ejido comunal y tan sólo un sector está en Estación Juárez Celman). Tiene 55 hectáreas de tamaño y se encuentra cerca de Ruta 9 Norte.

Respecto de ambas localizaciones se alzaron voces de protesta por parte de vecinos y autoridades de las jurisdicciones que se reconocían afectadas por la elección de los terrenos<sup>20</sup>. Mientras en relación a Juárez Celman se redefinió la ubicación del centro de transferencia, acallando en consecuencia la reacción social generada con la primera elección, no parece que siga el mismo curso la atención que reclaman los vecinos de Bouwer –más enérgicamente-<sup>21</sup> y los de Rafael García –aún expectantes-<sup>22</sup>.

Las movilizaciones de los vecinos de Bouwer alcanzaron con sus protestas a la propia Universidad Nacional de Córdoba, reclamando la renuncia de la Directora del ISEA y

---

<sup>20</sup> “En tanto, se cambió el lugar elegido para montar una planta de transferencia en la zona norte. Inicialmente, se había seleccionado un terreno ubicado 18 kilómetros al norte del centro de la ciudad de Córdoba, en la intersección de la ruta 9 Norte y la avenida Juárez Celman. Pero no se había tenido en cuenta que allí se encontraba la toma de agua que abastece a la ciudad de Juárez Celman. Esa es la razón por la que ahora se pide la expropiación de un lote ubicado entre Juárez Celman y la ruta E-53. Según Jhon Boretto, presidente de CorMeCor, SA, el nuevo campo está fuera de los ejidos municipales. Ahora, la Legislatura debe aprobar la expropiación del campo con designación catastral 13-04-01634-0522, ubicado en Bajo del Rosario, pedanía Río Ceballos, para la construcción de la planta de transferencia de la zona norte. Está ubicado a unos 3.200 metros al noroeste de Juárez Celman. Para la disposición final, se solicita la expropiación del terreno con designación catastral 2.131-2.004, ubicado sobre la ruta 36, 18 kilómetros al sur del centro de Córdoba. El límite norte de ese predio está un kilómetro al sur del exvertedero de Potrero del Estado, y el vértice noreste, a cuatro kilómetros de Bouwer.” Política 31/08/2013 [www.lavoz.com.ar](http://www.lavoz.com.ar)

<sup>21</sup> No es casual que la localidad de Bouwer se haya retirado del conjunto de localidades inicialmente adheridas al proyecto de conformación de un ente interjurisdiccional, para la atención de la gestión de los rsu.

<sup>22</sup> Carlos Larrosa, Presidente de la comuna de Rafael García se quejó tras asegurar que “nadie nos avisó ni nos consultó previamente sobre esta decisión”. Entre las numerosas expresiones de vecinos de Bouwer y sus asesores destacamos la que sigue como representativa de la definición del problema: Raúl Montenegro, presidente de FUNAM y asesor técnico de los vecinos de Bouwer indicó que ésta “es una comunidad sensible” y que fue tomada “como patio de atrás por la Municipalidad de Córdoba y por el gobierno de la provincia. Primero se descargaron 12 millones de toneladas de basura en Potrero del Estado, luego otras 2 millones de toneladas en el vertedero provisorio de Piedras Blancas, ubicado cerca, y ahora quieren colocar en inmediaciones de Bouwer un enterramiento que recibirá más de 24 millones de toneladas de basura en 30 años. Hay que decirlo bien claro. Aquí ha habido torpeza política y torpeza académica”. ¿No saben los funcionarios del estado y los investigadores del grupo de trabajo del ISEA que el vertedero Potrero del Estado cerrado en 2010 sigue descargando gases tóxicos y cancerígenos, y lixiviados que contaminan el suelo y las aguas subterráneas”. BOUWER SIN BASURA <http://bouwersinbasura.blogspot.com.ar>.

responsabilizando a este centro por deficiencias en el informe técnico. Fundamentalmente le reclaman no haber tenido en cuenta la situación previa de contaminación por la existencia de vertederos en la misma zona. Ante ello los investigadores del ISEA, a través de las declaraciones del Secretario General de la Universidad, plantea que la comunicación de la elección fue un acto unilateral de CorMeCor, SA, respecto del cual la Universidad no tiene responsabilidad, faltando todavía completar la segunda parte del estudio sobre las condiciones socioambientales del lugar.

El 28 de agosto de 2013 ingresó a la Legislatura el pedido de expropiación de dos predios para la gestión y disposición final de los residuos. CorMeCor, SA, operará en esos predios. También se encargará de todas las tareas de clausura y posclausura del actual enterramiento de Piedras Blancas y del viejo predio de Bouwer.

En opinión de un diario local (La Voz del Interior) “CorMeCor, SA, también es un verdadero desafío de política pública. Es el primer intento conjunto por solucionar uno de los tantos problemas que comparten la ciudad de Córdoba y su conurbano, que están cada vez más cerca de ser lo mismo y nunca se pusieron de acuerdo en nada.” (Política. Versión digital: 02/06/2013 14:28 - [www.lavoz.com.ar](http://www.lavoz.com.ar)).

Un tercer frente de desacuerdos y exigencia de negociaciones es probable que se presente respecto de los trabajadores vinculados a la actividad de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los rsu. En la actualidad, 1.600 trabajadores se desempeñan en las subcontratistas Cotreco y Lusa (empresas de recolección de basura), mientras que Crese residual emplea a 256 trabajadores en el predio provisorio de enterramiento de la basura. Esa tarea, a futuro, estará en manos de CorMeCor. SA. Aún no está definido cuántos empleados serán transferidos a la Corporación Intercomunal y cuántos pasarán a las futuras prestatarias de la recolección. La incorporación del Sindicato de estos trabajadores como accionista en el CorMeCor.SA es por tanto una medida política anticipatoria dirigida a facilitar futuras negociaciones y afianzar alianzas estratégicas considerando el poder de movilización y obstrucción que en un enfrentamiento de intereses puede alcanzar.

## **2. Gobernanza ambiental: espacios de gobernanza e innovaciones institucionales en la política de la gestión de la basura en Córdoba.**

El relato del caso, en sus dos momentos de desarrollo y constituido por sucesos derivados de lo se reconoce como la crisis de la disposición final de la basura, pone en

evidencia la activa interdependencia de las relaciones estatales interjurisdiccionales<sup>23</sup> y de éstas con la sociedad civil. Una multiplicidad de actores ha revelado su capacidad de influencia -directa o indirecta- sobre la trayectoria seguida por la política de gestión de la basura en la ciudad de Córdoba en los últimos cinco años<sup>24</sup>, a punto tal que el estado necesitó arreglar sus relaciones con ellos y establecer formas de articularlos en el hacer de la política.

El carácter complejo de la problemática de la disposición final de la basura, por lo que involucra desde la producción, el tratamiento y reconversión de los desechos a fin de reducir la cantidad a depositar, pasando por los trabajos de mantenimiento y precaución frente a los riesgos de contaminación a corto y largo plazo en el lugar del enterramiento, además de las tareas de su remediación, llegado al punto de saturación, reclama la participación de los diversos actores implicados.

En este campo de política pública se revela la necesidad de una gestión conjunta y de consensos que trasciende el ámbito estatal, es decir la necesidad de un sistema de gobernanza. El gobierno, en estas situaciones de complejidad como es el caso de lo ambiental, o procede a anticiparse a la conflictividad y necesidades de cooperación y consenso que inevitablemente se desprenderán de la trayectoria de la política pública (proactividad) o deberá -tal vez improvisadamente- armar un campo decisional que eventualmente puede neutralizar la conflictividad de los diversos intereses en juego pero que también puede potenciarlos, sea en su conjunto o de manera variable según el juego de relaciones de fuerza, siempre dinámico y variable y, por lo general, impredecible (reactividad).

En el caso de estudio, en su primer momento, aparece la constitución de un espacio de gobernanza como una innovación institucional -la Comisión creada como consecuencia del Acta de Compromiso-. Sin embargo la trayectoria seguida por esta innovación muestra que su incorporación a la política de gestión de la basura, lejos de conformar un sistema de gobernanza resultó oportunistamente útil para el actor central -el gobierno de la ciudad de Córdoba, período 2007-2011-, para disipar el movimiento social de vecinos y sus aliados (ONG's y Universidades) dado sus mayores recursos de poder, para controlar el conflicto y dilatar la solución de un problema a todas luces necesitado de una solución de conjunto.

---

<sup>23</sup> El depósito de la basura, y por tanto el terreno donde se ubica, es compartido con la ciudad de Córdoba por otras localidades del Área Metropolitana correspondientes a los departamentos Colón y Santa María: en algún momento también participaron localidades de Punilla y Calamuchita.

<sup>24</sup> Si bien la crisis de la disposición final de la basura adquiere una alta exposición pública entre febrero y marzo de 2010 por el inminente cierre del relleno sanitario de Bouwer, la conflictividad social e interjurisdiccional (vecinos del lugar vs gobierno de la ciudad de Córdoba, y entre éste y el gobierno de Bouwer) por el depósito de la basura tiene larga data. Su más clara trascendencia se ha dado desde el 2006 cuando se determina el radio jurisdiccional de la comuna de Bouwer y el relleno sanitario queda dentro de su ejido; el terreno antes pertenecía al dominio del Gobierno Provincial.

No obstante el carácter reactivo de la medida gubernamental de conformar un espacio de gobernanza, fue ella una oportunidad para el gobierno de constituir un sistema de gobernanza, es decir, un arreglo institucional con capacidad de perdurabilidad en el tiempo (fundamental en términos de política pública), inclusión social (modalidad participativa y deliberativa de construcción de consensos, importante en términos de legitimidad política) y efectividad (racionalidad de mejorar el rendimiento de la política pública).(Ostrom,2000)

En lugar de convertir la productividad del espacio de gobernanza generado en un sistema más o menos estable y cooperativo de relaciones de gobernanza, el Ejecutivo municipal adoptó unilateral e inconsultamente medidas sobre la disposición final de la basura que ignoraron los acuerdos asumidos. La estrategia de influencia de los actores excluidos fue el retorno a la confrontación, apaciguada ésta a finales del término de gobierno del intendente saliente ante la expectativa de nuevas líneas de acción a devenir posiblemente con la entrada de la nueva gestión municipal.

El segundo momento, plantea como innovación institucional, desde una estrategia proactiva, la creación de un ente interjurisdiccional al que se le atribuye la atención integral de la gestión de la basura y se lo dota de competencia para realizar una serie de acciones dirigidas a la gestión de los recursos naturales en la zona de su influencia. Sobre todo se le encarga el cometido de la puesta en valor de la basura y capacidad para disponer la comercialización de sus productos y derivados. Desde el punto de vista de su estructura, adopta la forma de una corporación organizada como una sociedad anónima con mayoría estatal. La elección se justifica desde sus proponentes (la municipalidad de Córdoba) por considerar esta estructura como la forma organizativa más apta para llevar adelante su cometido. Integrada por los gobiernos locales, el sindicato de los trabajadores y por todo otro adquirente de acciones incorporando de este modo el sector privado.

Desde el punto de vista de la conformación del espacio de gobernanza que genera, la corporación involucra la articulación de distintas jurisdicciones de gobierno local en la toma de decisión sobre la prestación de servicio, como así también la participación del sindicato con voz y voto y de los accionistas privados limitada la misma a la distribución de los beneficios en proporción a sus acciones. En la medida en que la corporación puede tercerizar los servicios y obras que por su objeto social está habilitada a realizar, incorpora en el espacio de gobernanza a las empresas contratistas. El espacio central de gobernanza lo conforma el espacio que configuran las relaciones translocales y las que se configuran por las relaciones laborales que por sus actividades se generan. Asimismo se incorporan al sistema de interdependencias, eventualmente, las empresas contratadas por las tercerizaciones que se

decidan, y los accionistas privados orientados por el objetivo de la rentabilidad hacia los cuales la corporación dirige estrategias de captación y retención.

Los nudos de los posibles conflictos, ya señalados en la presentación del segundo momento del caso de estudio, amplía el espacio de gobernanza a actores respecto de los cuales no se ha previsto su inclusión. Actores sociales que por las características del servicio y por el tipo de acciones ambientales bajo responsabilidad de la corporación –según reza su constitución- quedan al margen del diseño que adoptó la misma, pero no necesariamente del espacio de gobernanza al que sus reclamos, demandas y derechos pueda dar lugar.

No necesariamente está clausurada la ampliación del espacio de gobernanza formalizado. No es inconsistente con la decisión y funcionamiento de la corporación, como sociedad anónima del estado, la incorporación de innovaciones institucionales que tenga el propósito de ensanchar el ámbito de participación disponible para integrar los actores sociales.

En este punto es interesante rescatar el estudio de Hernández, Flores y Naranjo (2011) sobre experiencias de gobernanza ambiental en Colombia, en el que se analiza el aporte de los movimientos sociales ambientalistas y por el derecho al ambiente. Los autores señalan:

“El movimiento social ambiental ha realizado aportes a la formación de una gobernanza ambiental en la ciudad de Bogotá principalmente en dos ámbitos: primero, la participación en el establecimiento de arreglos institucionales fruto de prácticas deliberativas e incluyentes, que parten de lógicas alternativas y opuestas a los enfoques basados en el desarrollo económico, al plantear los territorios no sólo como espacios que deben ser restaurados y conservados por su valor natural sino también como proyectos que generan inclusión social y beneficios para las generaciones actuales y futuras; y segundo, el fortalecimiento de dinámicas de profundización de la democracia participativa y deliberativa por medio de su organización y articulación, la formación de conciencia ambiental y ciudadanía y el reconocimiento y construcción de sentido de pertenencia territorial.” (Punto 2.2.4, pp. 22)

La referencia y contraste del caso colombiano con el descrito como caso de estudio – en sus dos momentos respecto a la trayectoria de la misma política pública: la gestión de la basura- advierte por un lado modalidades de sistemas de gobernanza variables, la distinción entre éstos y los espacios de gobernanza a los que delimita y visibiliza el sistema (el segundo momento del caso de estudio) o bien la manifestación del espacio como una configuración base sobre la que se puede concretar un espacio de gobernanza, que no necesariamente concluye en un arreglo institucional de gobernanza (el primer momento del caso de estudio).

## **Conclusión**

La perspectiva normativa de la noción de gobernanza, -vinculada al propósito de garantizar derechos y equilibrar el poder de influencia del mayor número de actores

implicados en la política estatal de la que se trate- orienta por tanto a presumir que el modo en cómo se aborde desde el estado la problemática de la gobernanza en el ámbito de la gestión de la basura, marcará la diferencia entre una base frágil o sólida de las políticas dirigidas a la gestión de la basura, en las que según su condición, será mayor o menor el respeto a los derechos de participación social, ciudadanía ambiental y protección contra la discriminación ambiental.

Desde esa perspectiva se ubican Delgado, Bachmann y Oñate (2007) cuando definen la gobernanza ambiental como una estrategia para el desarrollo sustentable local mediante la participación ciudadana, la asociación entre actores que comparten un recurso, ya sea en el uso, la fiscalización, y/o en el manejo del mismo. Para estos autores, el concepto de gobernanza ambiental refiere a que la gestión de bienes colectivos no es monopolio exclusivo del gobierno, sino que el desarrollo de la misma debe incorporar además del gobierno a actores privados y los no gubernamentales así como a los ciudadanos a título individual, para la prevención de problemas y/o conflictos ecológicos ambientales, a través de la asociación, la participación y la voluntad humana.

El concepto de gobernanza aparece como una fórmula para la toma de decisiones que busca la sostenibilidad futura promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado. Exige la inclusión de los agentes sociales, sin dejar de lado los criterios ecológicos y económicos que deben necesariamente considerarse. Esta inclusión puede ser considerada necesaria desde ópticas diferentes: de eficiencia de la administración, de prevención de conflictos, pragmática y filosófica entre otros. Los elementos operativos por tanto de la gobernanza ambiental son la participación, la inclusión del conocimiento experto, la coordinación intersectorial y la iteratividad de la planificación.

En esa misma dirección, Eckerley (2004, 1992), también Mason (1999), plantean que la gobernanza ambiental refiere a re-pensar las funciones del Estado, en vista a las características de la problemática ambiental. El Estado conserva su papel rector, pero ahora también debe ser promotor, más allá de gestor, en cuestiones ambientales. Implica por tanto una mayor preeminencia en materia ambiental de políticas proactivas sobre las políticas reactivas.

Los poderes públicos deben dar paso a otros sectores de la sociedad (sociedad civil, iniciativa privada) e incluirlos más decisivamente en la toma de decisiones. En este sentido se replantea también la cuestión de la representatividad. Implica pasar de una democracia representativa a una democracia "deliberativa" (en los términos de Habermas, 1994. 1989). En este contexto se plantea la idea de "Estado verde", como aquel que busca el consenso de los

actores sociales en la toma de decisiones (gobernanza) y la modificación de las tradicionales formas de gestión por otras más eficaces y democráticas.

No obstante la importancia y amplia recepción que tiene esta conceptualización normativa de la noción de gobernanza ambiental y por tanto afín a un modelo preferencial de cómo ésta debe ordenar una realidad de gobierno compleja y además satisfactorio desde patrones valorativos asumidos, empíricamente se comprensión la gobernanza como modalidad de gobierno.

La opción teórica para orientar la reflexión sobre la gobernanza, definida ya como una de las modalidades en la que se expresa el gobierno de una población como acción del Estado, es pensar la gobernanza como un espacio de poder que ordena un terreno o materia de disputa –actual, futura o potencial- en el cual concurre una compleja red de actores que movilizan recursos para potenciar, obstaculizar o vetar los propósitos de la política pública de la que se trate, según el impacto que prevén sobre sus vidas, intereses o bienes.

## Referencias Bibliográficas

- Delgado Luisa E., Pamela L. Bachmann y Bárbara Oñate. (2007) “Gobernanza ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana”. *Revista Ambiente y Desarrollo* 23 (3): 68 - 73, Santiago de Chile,
- Diaz de Landa (2012) “Las confrontaciones por el derecho al ambiente: la disposición final de la basura y la movilización social en la ciudad de Córdoba (Argentina)”. XIII CONGRESO NACIONAL Y III LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA. “*Debates socio-jurídicos en torno a los cambios sociales en Latinoamérica*”. Universidad Nacional de Río Negro, Sede Atlántica –SASJU, Viedma, Río Negro, Argentina, 8-10 de noviembre de 2012.
- Eckerley, R. (2004) *The green state. Rethinking democracy and sovereignty*, The MIT Press, Cambridge.
- Eckerley,, R. (1992) *Environmentalism and Political Theory. Toward an ecocentric Approach*, State University of New York Press, Albany.
- Habermas, J. (1994). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili
- Habermas, J. (1989) *Teoría de la acción comunicativa. Complementos y estudios previos*, Cátedra, Madrid.
- Hernández Andrés (dir.), Jorge Flores y María Alejandra Naranjo (2011). “Gobernanza ambiental, trayectoria institucional y organizaciones sociales en Bogotá: 1991 -2010” *Serie Avances de Investigación n° 53 - CeALCI- Fundación Carolina*, Madrid, marzo de 2011. Disponibles en <http://www.fundacioncarolina.es>
- Mason M. (1999) *Environmental Democracy*, Earthscan, London.
- Ostrom, Elionor., *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000.