SEPTIMO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PUBLICA
MENDOZA, 18,19 Y 20 DE SETIEMBRE DE 2013

AREA TEMATICA: Área temática 5: Relaciones federales, desarrollo regional, gobiernos provinciales y municipales
SUBTEMA: d) coordinación intergubernamental

"Estructura de gobernanza interlocal para la gestión de residuos sólidos urbanos (GRSU): El Ente Estatal Intermunicipal de la Región Central de Córdoba (Argentina)"

Myriam Consuelo Parmigiani[1]

Abstract:
La ponencia aborda la articulación intergubernamental y con actores de la sociedad civil en la gestión de residuos sólidos urbanos (GRSU) a través del "Ente Estatal Intermunicipal de la Región Central de Córdoba" creado en 2012. Analiza el diseño institucional adoptado y su incidencia en el proceso de coordinación de los actores, así como las estrategias que éstos asumen, fuertemente asociadas a la posesión de recursos de poder político y financiero.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo presenta una solución institucional novedosa en el contexto del país, referida a la disposición final de los residuos sólidos urbanos. Ya 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 (en lo sucesivo, Convenio I-P), se está procurando implementar en la ciudad de Córdoba y localidades ubicadas en su conurbación.

La literatura especializada es prolífica en destacar y caracterizar el proceso de empoderamiento de los gobiernos locales producido a partir de los años70 en busca de

[1] Profesora Titular Regular de Derecho Político de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Profesora Titular de Teoría Política II de la Facultad de Ciencia Política y RR.II. de la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Dirección electrónica: barbaracj@arnet.com.ar.

mayor participación ciudadana (democratización) y de mayor eficiencia en la producción de bienes públicos, así como de la constitución de unidades político-administrativas aptas para incrementar la competitividad y realizar un aporte especialmente significativo al desarrollo sustentable en el mundo globalizado[2].

Simultáneamente los autores enfatizan la necesidad de recurrir a políticas de coordinación cooperativa que eviten los encapsulamientos jurisdiccionales, aduciendo razones motivos muy atendibles y que se pueden dar solas o conjuntas; ellas son, por una parte, la naturaleza crecientemente transversal y por tanto interjurisdiccional de muchas problemáticas (las políticas medio ambientales y las políticas sociales constituyen ejemplos paradigmáticos); por otra parte, la carencia en las localidades autónomas de la escala suficiente para llevar adelante una política de modo exitoso y/o que por causas geográficas, funcionales, políticas, etc., los gobiernos se superpongan u obstruyan en su accionar (es el denominado "problema de la fragmentación").

El caso de política pública que se presenta aquí justifica su selección pues reúne holgadamente los motivos antes enunciados para la coordinación cooperativa en las relaciones intergubernamentales (en lo sucesivo, RIGs). La etapa de disposición final de los residuos sólidos urbanos (EDF) es una etapa crucial en la política de gestión de los residuos sólidos urbanos (GRSU), con fuertes implicancias en la salud de la población y la preservación del medio ambiente; estos efectos se extienden sin duda más allá de cada espacio local y los posibles daños están en general en relación directa con la proximidad geográfica. El caso considerado refiere a la zona metropolitana o del Gran Córdoba, con la consiguiente cercanía e intercambios funcionales.[3]

Además, vale tener presente que la EDF en una gestión integrada (GIRSU) supone la existencia de un centro de disposición final (CDF) consistente en un vertedero controlado (con el sistema de enterramiento sanitario u otro equivalente) dotado de todos los controles ambientales y técnicos, frente a las alternativas nocivas de basurales a cielo abierto o de la disposición semi-controlada. En la GIRSU, la EDF es precedida por las de transferencia de los residuos y su transporte, generalmente asociados a plantas

[2]Ciertamente, también se han estudiado detenidamente las debilidades que, particularmente en Latinoamérica, ha presentado el proceso descentralizador con respecto a un empoderamiento local efectivo a pesar del otorgamiento de autonomía política y administrativa, a tal punto que Jordana afirma que "El problema planteado, en suma, si no se corrige adecuadamente, puede llegar a provocar graves frenos al desarrollo de la descentralización o incluso su involución en algunos países. Existe el peligro de que la descentralización sea percibida como un proceso en crisis, lo que puede conducir incluso a una quiebra del nuevo modelo de Estado configurado en paralelo al desarrollo de la democracia" (2002:6).

[3] De hecho y como se reiterará luego, varias de las localidades de la conurbación trasladan su basura al CDF del Municipio de Córdoba, al que pagan un canon.

de tratamiento desde las cuales sólo los restos no valorizados van al CDF. Esta somera descripción ya indica que las instalaciones y su posterior gestión exigen inversiones importantes, que exceden normalmente las posibilidades financieras de gobiernos locales aislados, al menos en nuestro país.

Pero la literatura informa abundantemente sobre las dificultades para que las RIGs locales generen acuerdos permanentes y de envergadura (entre otros, Arndt, Gawron y Jähnke, 2000; Carvacuore, 2007; Cravacuore, Ilari y Villar, 2004; Peters, 2006; Feiock, 2007; Diaz de Landa, Martha, 2008; Parmigiani de Barbará, 2008 a y 2008b, Zurbriggen y Milanesi, 2008). Este hecho, si bien también es observable en los países centrales, se intensifica en países en vías de desarrollo como la Argentina. Además, debe tenerse en cuenta que otros actores, no sólo los gubernamentales, integran formal o informalmente el entramado de los acuerdos y condicionan también el cambio institucional con sus percepciones, intereses y valores.

Con estas consideraciones como punto de partida, el trabajo *se interroga acerca de la innovación institucional que presenta el referido Convenio I-P en punto a las relaciones preexistentes, así como sobre el carácter horizontal vs. jerárquica de la estructura de gobernanza formal emergente y los incentivos y conflictos que incidirían en su viabilidad.* O formulado más brevemente: *¿cómo avanza la estructura de gobernanza intergubernamental diseñada por el Convenio sobre consecución de la gobernabilidad en materia de disposición de los residuos sólidos urbanos en el Área Metropolitana de Córdoba?*.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS PARA ABORDAR LA CUESTIÓN PLANTEADA

Obsérvese que el Convenio I-P ha generado una nueva institucionalidad de las RIGs, que recurre a un diseño de gobernanza para lograr gobernabilidad en la EDF de los residuos sólidos urbanos.

Procúrase así superar la fragmentación, esa dañina debilidad institucional, que con tanta certeza ha sido diagnosticada como característica de las organizaciones estatales latinoamericanas en el *Documento sobre Gestión Pública Iberoamericana*

para el siglo XXI del CLAD[4], organismo éste creado por los países de la región. Luego de reconocer como positivo que la descentralización ha generado la emergencia de nuevos actores gubernamentales, confluyendo a incrementar en número y complejidad las relaciones intergubernamentales subnacionales, el documento sin embargo advierte que

> "Las relaciones intergubernamentales enfrentan, igualmente, dificultades en el campo de la coordinación de las acciones. El hecho es que el modelo descentralizador adoptado especialmente en América Latina, a pesar de los factores positivos asociados a él, muchas veces generó una autonomía y una pulverización político- administrativa exageradas", para concluir que "Para terminar la lista de desafíos relacionados con la cuestión territorial, los países iberoamericanos -en especial aquellos en los cuales hay un mayor número de niveles de gobiernos autónomos- deben tener instituciones y una cultura política capaz de hacer frente a las complejas relaciones intergubernamentales existentes en naciones marcadas por la descentralización del poder. Se trata de una novedad histórica, y ello exige que se eviten, tanto respuestas centralistas como un juego fragmentador. …La constatación de cambios positivos en términos de la articulación interna y externa de los gobiernos iberoamericanos no significa que no existan problemas importantes en el campo de la gobernanza, … su problemática en la región se puede resumir en dos ideas básicas: coordinación y regulación. Ambas se dan de manera diferente en cada esfera, pero son los puntos de referencia de una cuestión mayor y estratégica para la región, a saber, la creación de una nueva capacidad de gobernar que considere los cambios y especificidades del siglo XXI".

La clave de la solución es pues institucionalizar adecuadamente la coordinación a través de la gobernanza. Pero cada uno de los términos de la afirmación precedente ("institucionalizar", "adecuadamente", "coordinación" y "gobernanza") merece una explicación.

Institucionalizar es crear y hacer efectivas instituciones, entendiendo a éstas como "… las reglas formales, los procedimientos de acuerdo *(compliance)* y las prácticas standard operantes que estructuran la relación entre individuos en diversas unidades de la comunidad política y económica" (Hall, 1986:19). En el concepto

[4]Aprobado por la XL° Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en la Reunión realizada en Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010.

formulado convergen, a mi entender, tanto la visión del neoinstitucionalismo de la elección racional como el histórico sociológico, ambos con sus diversas variantes. E importa destacar que cuando se habla de institución, no se trata sólo de las reglas formales sino también de las informales, esto es, de las prácticas sociales que hacen operantes las formalizaciones y los propios acuerdos informales. También, que toda institución crea una estructura de oportunidad para la acción en tanto aparece distribuyendo potencias e impotencias entre los actores sociales, con los correspondientes incentivos o desincentivos. Y finalmente, que la formalización de las instituciones procura (aunque no asegure) cristalizar de modo más preciso el sistema de relaciones e incrementar con ello la previsibilidad y la reiteración de las conductas esperadas.

La *coordinación* de la acción social constituye una problemática central en las ciencias sociales, pues de lo que se trata es en definitiva de cómo se produce la confluencia de acciones individuales hacia lo colectivo.

Como hemos antes expuesto (Parmigiani de Barbará, 2010: 100-101), "se parte naturalmente siempre del carácter beneficioso de la coordinación la que, como acción intencional en relación a decisiones vinculantes, permite un nivel de beneficio superior al que se lograría a través de elecciones unilaterales de actores independientes. Pero la expresión "coordinación" porta distintos significados, que aunque recogidos con frecuencia por la doctrina desde su formulación por Scharpf (1993), se impone recordar. La coordinación no se sobreentiende horizontal: puede, a la manera del gran Leviathan, desarrollarse jerárquicamente. En la nueva realidad antes descripta de relaciones ensanchadas en cuanto actores involucrados y cuestiones de políticas públicas a atender, es expectable (al menos en principio) que se resuelvan de manera más eficiente y legitimada tales cuestiones si adoptan una modalidad horizontal. Mas, a su vez, la coordinación horizontal o negociada puede ser negativa o positiva; para esta última basta la evitación de comportamientos obstructivos, mientras que aquélla es más exigente, pues demanda cooperación, es decir, el trabajo conjunto y colaborativo. Y existe finalmente otra alternativa a la coordinación, que es la denominada "coordinación negociada bajo la sombra de la jerarquía", la cual a través de la intervención y aprobación del acuerdo por una autoridad superior procura superar las limitaciones que se atribuyen a la coordinación positiva: el incremento del número de participantes y de los costos de transacción correspondientes (limitación conocida como el "problema del gran número), así como la presencia en los negociadores de comportamientos

competitivos que llevan a soluciones no óptimas o al perjuicio de uno de ellos bajo condiciones de información incompleta de actores racionales egoístas (limitación conocida como "el dilema de la negociación")".

La "gobernanza pública" es uno de los conceptos más importantes para entender las recientes transformaciones, adoptando una horizontalización de la arquitectura de la estatidad y del relacionamiento entre Estado y sociedad; esto es, se manifiesta en ella la coordinación horizontal, no heterónoma, arriba descripta. Se trata de un nuevo modelo de decisión y gestión gubernamental diferente del jerárquico tradicional y del avance del mercado (Nueva Gerencia Pública), para lo que han de desarrollarse formas de institucionalización negociadas y cooperativas, en donde son capitales el consenso y la confianza entre los actores que se articulan (en situación de interdependencia mutua aunque no necesariamente simétricos).

Y hemos utilizado antes la expresión "adecuadamente", en tanto se trata de una forma de gobernar a través de estructuras articuladas entre gobiernos del mismo y/o distinto nivel, así como eventualmente con actores no gubernamentales, cuya validez como estrategia de conducción debe someterse a la contrastación de su éxito, es decir, a su aptitud para producir "gobernabilidad", entendida ésta como la capacidad para resolver los problemas colectivos y responder a las demandas sociales.

En este mismo orden de ideas referido a una gobernanza exitosa, hay que tener presente que la interdependencia "supone que en el proceso de relacionamiento entre actores existe: a. un reconocimiento previo de las necesidades, restricciones, capacidades y recursos del otro actor; y b. un reconocimiento mutuo y una disposición voluntaria de acatamiento a la estructura relacional cuando se movilizan para la consecución de las metas" (Magri, Tejera y Freigedo, 2011:15).

Por su parte, Mayntz (2003), advierte que en la medida en que los afectados por una decisión participan también en las negociaciones correspondientes, la realización de funciones de manera cooperativa propia de los sistemas de gobernanza conduce necesariamente a situaciones de tensión o conflicto, a una mezcla de posiciones compartidas y opuestas que la autora caracteriza agudamente como de "cooperación antagónica". Y señala específicos peligros que presentan estos sistemas: el del bloqueo de la decisión ante la exigencia del acuerdo unánime, el de alcanzar consensos sobre soluciones de compromiso subóptimas, el de alcanzar el acuerdo a expensas de terceros que no participan en las negociaciones y, finalmente, que los acuerdos logrados a través de negociaciones tengan escaso efecto vinculante.

Además, mientras un alto nivel de conflicto entorpecerá las negociaciones, hay circunstancias que las facilita; ellas son, fundamentalmente, una alta presión de la situación y la incertidumbre sobre los costos y beneficios para los implicados. Por nuestra parte, tomando como base a Feiock (2007) y desarrollos anteriores propios (2010), estimamos útiles para el análisis empírico las siguientes proposiciones sobre aspectos que facilitan o entorpecen los arreglos intergubernamentales locales:

La probabilidad de la emergencia de un acuerdo cooperativo intergubernamental y su durabilidad está en relación inversa:

-con la medida en que un servicio requiere inversiones de valor específico[5];

-con la dificultad de medir y monitorear el producto de un servicio[6];

-con la heterogeneidad demográfica, económica y financiera en y entre las localidades;

-con la distancia geográfica;

–con las restricciones de la legislación para la cooperación intergubernamental;

-con la fragmentación del sistema político;

-con la deslegitimación política que produzca, particularmente en período electorales;

-con la ausencia o debilidad de redes de colaboración previas, formales o informales.

[5] "Mancur Olson (1965) basa su lógica de la acción colectiva en el supuesto de que el tipo de problema/s que los individuos intentan resolver afecta su respuesta a ese problema. Tal formulación plantea la cuestión de cuáles son los atributos de los bienes que probablemente presenten problemas de transacción para los actores gubernamentales. La literatura sobre organización industrial y economía organizacional sugiere como las características más salientes de los bienes la mensurabilidad de los servicios producidos y el desempeño y el valor específico. El costo de transacción puede ser grande cuando la relación involucra un valor de transacción específico o cualidad/es del servicio que sean dificultosas de definir o medir. Para Willamson (1985) la especificidad del valor –una transacción específica importa una inversión durable que no puede ser fácilmente reorientada a otros usos- es central para escoger entre estructuras de governance. Si las partes hacen inversiones mutuas de valores específicos, ello crea dependencia mutua. Si el acuerdo exige de los gobiernos hacer inversiones de valor específico u otro compromiso a largo plazo, ello podría alterar las opciones que estarían disponibles en el caso de necesitar romper el acuerdo en el futuro (Frieden, 1994). …Las dificultades de medición incrementan los costos de estudios y dificulta la coordinación de la acción común. A ello se suma que los problemas de medición traen consigo problemas de monitoreo y cumplimiento en la ejecución. El monitoreo efectivo requiere la medición de cuál cantidad es el nivel apropiado de provisión de un servicio o de la extensión en la cual el servicio adquiere el impacto deseado (Deaken, 1996). Medición de un servicio es el grado de dificultad en la medición o monitoreo de la cantidad y/o calidad del producto o beneficio de un servicio (Williamson, 1985). El producto de algunos servicios es más difícil de medir que el de otros, por lo que en ellos se torna más dificultoso activar la cooperación que con respecto a servicios como alcantarillas, agua o recolección de basura que tienen un producto divisible de medición sencilla. …" (Feiock, 2007:53; traducción propia)

[6] Ver nota anterior

Ya avanzando específicamente sobre la cooperación con respecto a la EDP, interesa puntualmente recordar algunos dilemas a los que ellos se ven enfrentados (Diaz de Landa y Parmigiani de Barbará, 2012):

El principal dilema que se plantea son las preferencias de los actores, las que pueden orientarse hacia sistemas de gestión fragmentados (intentos o acciones de resolución individual del problema), de cooperación (relaciones interlocales y regionalización de la solución del problema) o consolidados (ordenados por una autoridad regional)[7]. Y aquí cabe hacer notar que la solución de la disposición final de la basura a escala regional es una recomendación en la legislación comparada. Véase por ejemplo el documento de exposición de motivos de la Ley 13.592 de la Provincia de Buenos Aires. "La experiencia de otros países demuestra la eficacia de adoptar modelos de gestión integral de residuos con proyección y escala regional. En los hechos la mayoría de los sistemas legislativos comparados tienden a recomendar las soluciones asociativas entre diferentes gobiernos locales. En España, por ejemplo, la Ley Nro. 42 de 1975 estimula la creación de consorcios y mancomunidades provinciales para la gestión integrada de los residuos municipales, mientras que en Argentina, las experiencias de las provincias de Mendoza y Córdoba, con el establecimiento de planes integrales de gestión de residuos sólidos, transitan también hacia la gestión regional" (http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/plan_integral_residuos.pdf).

Un segundo dilema para los actores lo constituye el grado de conflictividad que genera entre los actores participantes la cuestión del uso y emplazamiento de las plantas de tratamiento y disposición final de los RSU (vertederos controlados), y por tanto con la disposición a la cooperación/no cooperación entre los gobiernos locales, y el posicionamiento y demandas de ciudadanos y organizaciones sociales, en particular las ambientalistas, tanto locales como extralocales.

En los dos dilemas anteriores se encuentra presente (además por supuesto de otras eventuales variables) el denominado "efecto NIMBY" ("Not In My Back Yard") o "SPAN" ("Sí, Pero Aquí No") de ciertas actividades consideradas peligrosas o con externalidades amenazantes para la vida, la salud y el bienestar en general de los ciudadanos; se admite que son necesarias pues prestan una utilidad social, pero no se las quiere cerca de sí, sino de otros.

[7] Dado el contexto jurídico institucional de la Provincia de Córdoba, una autoridad regional solo es compatible en el caso de competencias compartidas y requiere el consenso de los gobiernos locales.

Un tercer dilema tiene que ver con la conflictividad interjurisdiccional (vertical y horizontal) que se genera alrededor del financiamiento del servicio urbano de tratamiento de la basura, en particular en contextos de dependencia de recursos de los gobiernos locales respecto de los centrales.

PRESENTACIÓN DEL CASO

Antecedentes

El Convenio I-P procura resolver el problema de la EDF de los residuos sólidos urbanos de la ciudad de Córdoba y varias localidades cercanas a ella, que ha producido una significativa conflictividad desde hace ya varios años y que reviste hoy el carácter de urgente, como luego se verá.

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. Ya en estimaciones oficiales del año 2000[8] el porcentaje de sus residuos domiciliarios –componente dominante dentro de los residuos sólidos urbanos (RSU)[9] - superaba con holgura el anterior porcentaje, marcando el desequilibrio entre la ciudad de Córdoba (12.300 Tm/semana) y el resto de las ciudades del interior, con aquélla 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 nacional[10]. No extraña, pues, que los funcionarios de la Municipalidad de

[8] "Diagnóstico provincial de los sistemas de gestión de residuos sólidos urbanos", Dirección de Ambiente, Agencia Córdoba Deporte, Ambiente, Cultura y Turismo; julio del 2000.

[9] 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 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 1º.-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."

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

Córdoba consideren a la problemática de la basura como la "más importante" o "una de las más importantes" de la ciudad[11].

Una de las cuestiones vinculada a la gestión de residuos sólidos urbanos (en adelante, GRSU) que ha concentrado la mayor dificultad para ser resuelta es la disposición final de la basura. La misma es la parte más conflictiva del proceso –si se ordena la GRSU por los momentos usuales de efectivización del servicio, esto es recolección, transporte y disposición final de la basura-, no solo por lo que ella implica para la cuestión ambiental a corto y largo plazo, sino también porque es altamente dependiente de la resolución del conjunto del proceso de la GRSU[12].

La historia de la EDF en la ciudad de Córdoba corrobora la indicada conflictividad:

A comienzos de la década de los '80 se dio un paso fundamental para erradicar los basurales a cielo abierto en la ciudad, adoptando el sistema del enterramiento sanitario para la DF. El lugar escogido fue Potrero del Estado, en terrenos pertenecientes a la Provincia de Córdoba y cedidos en comodato a la Municipalidad de la ciudad capital; ubicado a la vera de la Ruta 36, está muy próximo a la localidad de Bouwer –al punto que hoy integra su ejido según Ley provincial 9.684/2009-. Ésta, a su vez, es un municipio (que por entonces tenía el estatus de comuna) de algo más de 2000 habitantes, situado aproximadamente 10km. de la ciudad de Córdoba.

Aunque los volúmenes cotidianos de basuras ingresados iban en aumento[13], a la par que se incrementaban los déficits de infraestructura y gestión[14] con las consiguientes

---

[11] Fuente: Entrevistas a informantes claves realizadas durante el año 2011 en el marco del Proyecto "Dilemas y conflictos en la resolución de problemas translocales en Córdoba: producción, recolección y enterramiento de la basura" (subsidio SeCyT-UNC; Direc.: Martha Diaz de Landa y Myriam C. Parmigiani de Barbará).

[12] En la actualidad el proceso de gestión de la basura en la gran mayoría de los municipios y comunas de la provincia de Córdoba, como del resto del país, se limitan al recogido, el transporte y su disposición final, por cierto en basurales a cielo abierto, salvo limitadísimas excepciones. La gestión integral de la basura, modelo de gestión ambientalmente sustentable y al cual se debería tender en la nueva concepción de la "basura" no como residuo sino como subproducto (producido no utilizado), se ordena siguiendo las siguientes etapas: producción, separación o clasificación, transporte, reciclado y reutilización, y disposición final. En la ciudad de Córdoba. la recolección diferenciada (separación domiciliaría y su transporte) cubre el 48% de la ciudad, pero la participación de los vecinos es escasa y se recoge poco material; éste es llevado a los denominados "puntos verdes" donde ex cooperativas de carreros clasifican manualmente los materiales y los devuelven al circuito comercial (reciclado y reutilización) o se trasladan al lugar de enterramiento sanitario; según datos de la Secretaría de Ambiente de la Municipalidad de Córdoba del año 2012, en definitiva sólo se recupera el 1% de lo potencialmente reciclable.

[13] Téngase presente que según informe de la Secretaría de Ambiente de la Municipalidad de Córdoba entre el año 1992 y el año 2012 se produjo un incremento de residuos sólidos del 162% por habitante.

[14] Como la falta de impermeabilización de la mayoría de las fosas de enterramiento, la acumulación de basura sin enterramiento, la desorganización y falta de higiene en el tránsito de los camiones

consecuencias dañinas para los pobladores de la zona, pasarán más de veinte años hasta que comienzan a producirse reclamos y manifestaciones que concluirán con el cese de su uso en el año 2009.

Como relata Azzinari (2012), la primera reacción visible se produjo, en efecto, en el año 2005, a raíz del traslado a la planta de Potrero del Estado, de tres contenedores con plaguicidas almacenados ilegalmente por SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Alimentaria) durante muchos años en un barrio densamente poblado de la ciudad de Córdoba y que, descubierto, se constató que 28 personas presentaban altos índices de plaguicidas en sangre. La disposición del traslado a la planta de residuos domiciliarios había sido tomada por el Intendente cordobés Luis Juez, con la autorización de la Agencia Córdoba Ambiente (Secretaría de Ambiente provincial), que habilitó al SENASA para mantener los residuos peligrosos en contenedores en el predio de Potrero del Estado por un plazo de 15 días. Los habitantes de Bouwer y Potrero del Estado reaccionaron interrumpiendo el ingreso a la planta de enterramiento para reclamar que se retiraran del lugar los químicos que habían llevado[15], Una semana antes de cumplirse el plazo para el retiro de los tres contenedores, habitantes y autoridades de la Comuna se reunieron con responsables del SENASA, quienes manifestaron que no había sido de ellos la decisión de trasladar los plaguicidas a Bouwer y que tenían intenciones de cumplir con el plazo. Sin embargo, no sabían si eso sería posible dado que aún no se conocía cuál sería el lugar de destino[16]. El funcionario Marcelo Valente, vocero del SENASA, sostuvo que *"no fue decisión de SENASA trasladar los tóxicos a esa localidad"*. Al señalársele que ese ente solicitó por nota a la Agencia Córdoba Ambiente el traslado de los plaguicidas, indicó que *'eso se hizo porque hubo toda una presión social y política; pero nosotros no fuimos los que hicimos el trámite"*, en clara alusión a la urgencia de la Municipalidad de Córdoba para sacar los productos de la capital provincial. Los quince días previstos se cumplieron el 31 de julio de 2005. Dos días después, los pobladores de Bouwer cortaron la Ruta 36. Ese mismo 2 de agosto, la Defensoría del Pueblo de la Nación presentó ante la Justicia Federal una acción de amparo contra el SENASA y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación pidiendo se ordenara a los organismos responsables el inmediato tratamiento y disposición de residuos tóxicos ubicados en la localidad de Bouwer. La acción fue

---

transportadores, el control irregular a y de la empresa responsable, etc, produciéndose olores, la emisión de gases tóxicos, la dispersión de la basura por el viento, la proliferación de roedores y oras alimañas, etc.

[15] Diario La Voz del Interior, 20/07/2005.

[16] El diario *La Voz* del Interior confirmaba esta versión:

acogida y en los primeros días del mes siguiente se conminó a SENASA a efectuar el traslado de los tres contenedores a la sede de la empresa TAYM S. A. de la provincia de Córdoba, para su guarda transitoria hasta tanto se dispusiera su tratamiento final en un lugar y a cargo de una empresa autorizada a tales efectos. Los contenedores fueron trasladados, pero no resulta ocioso agregar que la planta de almacenamiento de residuos peligrosos de TAYM, se encuentra a un kilómetro y medio distante del predio anterior. Mientras tanto, la Fundación para la defensa del Ambiente consideraba que "*El DDT y otros insecticidas clorados alteran el sistema hormonal de las personas y son cancerígenos humanos posibles*"[17] y presentaba una propuesta para el tratamiento químico de los plaguicidas de manera de volverlos inocuos. Romina Picolotti y Víctor Ricco, respectivos titulares de las secretarías de Ambiente de la Nación y de la Municipalidad de Córdoba, propusieron encapsular los plaguicidas, es decir, aislarlos sin desactivarlos. El jefe comunal de Bouwer, Juan Lupi, aseguró que arbitraría todos los medios necesarios para que los plaguicidas se trataran químicamente y se garantizara a los habitantes de la región su derecho a un ambiente sano. Pese a las protestas de vecinos, jefe comunal y organización ambientalista, las sustancias químicas aún hoy permanecen activas (no se realizó ninguna de las dos propuestas). Desde entonces, no se ha ordenado todavía su traslado a otro sitio ni su tratamiento definitivo.

En una entrevista realizada en el año 2007[18] al jefe comunal Juan Lupi (quien en 2011, ya Bouwer municipio, ganaría las elecciones como primer intendente) éste describió sombríamente el estado de cosas creado por la existencia en el lugar del vertedero controlado*:*

> *"Acá lo único que afecta en la localidad esta es CLIBA* (la empresa encargada del vertedero)*, todo lo que sea Potrero del Estado, todo lo que sea del Estado que hay acá afecta a Bouwer, entonces por eso es que nosotros nos vemos como desprotegidos,…yo hace que vengo renegando con lo que es Potrero del Estado, que tengo tres notas mandadas al Gobernador que no me ha recibido* ***y bueno estoy pujando porque bueno de acá a un par de años no se va a poder vivir más en Bouwer por el tema de la basura. …*** *y es como que llega un punto que estoy cansado que no me lleva el apunte nadie a mí, a mí nadie me lleva el apunte, no me lleva el apunte ni De La Sota, ni la Municipalidad de Córdoba ni nada, entonces recurrí ahora por delegarle los otros días a la Comunidad Regional decirle bueno muchachos acá tienen esto y háganse cargo o se hacen cargo*

[17] FUNAM, 26/10/2006.

[18] Fuente: Entrevistas a informantes claves realizadas durante los años 2007/09 en el marco del Proyecto "Gobernanza regional en la Provincia de Córdoba: análisis político, cultural y de redes en estudios de casos" (subsidio SeCyT-UNC; Direc.: Martha Diaz de Landa y Myriam C. Parmigiani de Barbará).

ustedes o me lo delegan a mí, porque eso está trayendo contaminantes a Bouwer, como ser anoche hubo que cerrar las ventanas porque no se aguanta, cuando baja el viento de las sierras acá no se aguanta, tenemos fosas, ocho fosas sin membrana, eso ya está las aguas contaminadas, tenemos una novena fosa que esa sí está impermeabilizada, para saber el impacto ambiental en vez de tomar el punto de referencia la última fosa, no, tomaron el centro del camino a la ruta 36, entonces al tomar el centro a la ruta 36 a Bouwer lo raspan, no lo meten, pero si toman el punto de la última fosa, a Bouwer lo meten dentro de eso. Y entonces eso es lo que uno está viendo a ver que se controle, porque nosotros no tenemos ni un control y ¿quién controla eso? nadie, porque por más que la Municipalidad diga que haga controles o el Gobierno de Córdoba haga controles si es lo mismo, el predio es del Gobierno y la basura la entierran Córdoba y los otros municipios están trayendo todo, entran dos mil toneladas por día de basura, impresionante!!!"

Obsérvese que el entrevistado, luego denunciar el daño por el enterramiento sanitario y si bien será el aspecto sobre el que más insistirá, se queja sobre que "…*todo lo que sea Potrero del Estado, todo lo que sea del Estado que hay acá afecta a Bouwer,* …". Porque otras instalaciones con externalidades negativas para Bouwer hacían sentir su peso a los habitantes del lugar: el depósito judicial de autos al aire libre junto al vertedero, una cárcel donde se alojan a más de mil convictos, la planta de residuos peligrosos de Taym…

Sin embargo, el problema mayor para la población era el del vertedero (el segundo en el país en toneladas de basura). Y sobre los antecedentes descriptos, una "oportunidad de cambio"[19] al decir del neoinstitucionalismo histórico-sociológico (March y Olsen, 1989,1993), llevará a la población y a sus autoridades a movilizarse intensamente durante dos años.

En efecto, a comienzos del año 2007 entre la Municipalidad de Córdoba (representada por su Intendente Luis Juez) y la Provincia (representada por el Gobernador José Manuel de la Sota) se firmó un acuerdo por el que se extendió el comodato sobre Potrero del Estado a favor de la Municipalidad hasta el 31 de diciembre del año 2016. Para la decisión no se había consultado ni a las autoridades ni a los vecinos de Bouwer.

Sobre ese comodato considerado ilegal, fundamentalmente porque carecía de la autorización de uso del suelo que debía expedir la Comunidad Regional Santa María

[19] Es decir, circunstancias que llevan a la convicción de lo agentes sociales que las cosas podrían resultar mejor si se cambiaran de alguna manera.

(según lo establece en su artículo 10 inciso C el Decreto 2.131, reglamentario de la Ley Provincial de Ambiente N° 7.343), la Municipalidad de Córdoba llamó a licitación pública para otorgar a la empresa ganadora los derechos de recolección de los residuos de la ciudad y su enterramiento en Potrero del Estado (Azzinary, 2012), con lo que las licitaciones también resultaban irregulares.

La reacción fue intensa. Bajo el lema "Bouwer sin Basura", durante dos años los vecinos de Bouwer llevaron adelante una lucha metódica y organizada y sin permitir la participación de organizaciones políticas. Combinaron movilización, informes técnicos, acciones legales y un impresionante trabajo con los medios (participaron activamente casi 80 comunicadores de prensa), recurriendo a comunicados, entrevistas y programas de radio y televisión. Hubieron cortes de ruta selectivos (impidiendo el ingreso de camiones recolectores), demostraciones de todo tipo, siempre ruidosas y visibles con gente de las murgas de Bouwer; acciones penales contra funcionarios (penal federal, provincial, "*Unidad Fiscal de Investigaciones en Materia Ambiental*"-UFIMA-), acciones civiles en el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba y ante el Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI). También se organizaron talleres de formación técnica para los vecinos en lucha, talleres para elaborar los protocolos de estudios ambientales y epidemiológicos, la carroza del reciclado durante los corsos y el lanzamiento del Programa de Reciclaje de Bouwer, entre otras acciones.

El lunes 30 de marzo de 2009, un grupo de vecinos bloqueó la entrada de camiones al enterramiento sanitario, lo que provocó que la capital se inundara de basura. Fue el último acto de un proceso de visibilización y toma de conciencia de un problema cuya gravedad no podía ya desconocerse (aún cuando desde varios dictámenes técnicos se estimara que el vertedero de Bouwer convenientemente tratado podría haber seguido funcionando varios años más…). El entonces intendente capitalino Daniel Giacomino se comprometió en cerrar el enterramiento en abril de 2010 y realizar también las correspondiente acciones de remediación (técnicamente, tareas de cierre, clausura y posclausura); las acciones de remediación no han sido realizadas aún.

El convenio Municipalidad de Córdoba-Provincia con respecto al comodato sobre Potrero del Estado quedó sin efecto y se buscó un nuevo predio: primero se evaluó como conveniente un predio situado en un paraje denominado Bajo Grande, a 40km de la capital y sobre la ruta C45, pero se descartó porque se movilizaron vecinos de la localidad de Lozada y se opuso la Comunidad Regional de Santa María; luego la Municipaldiad de Córdoba anunció que se iba a instalar un nuevo enterramiento

también sobre la ruta 34 (y no demasiado lejos del anterior, aunque en el ejido de la ciudad de Córdoba) en el lugar denominado "Piedras Blancas", si bien con carácter de "provisorio" y recurriendo a la "garantía" moral y técnica (para monitoreos y asesoramiento) de la Universidad Tecnológica Nacional y de la Universidad Católica de Córdoba; en un tercer momento en que se proyectó gasificar los residuos a través de la empresa Innviron (proyecto que terminó en escándalo político y denuncias judiciales), se seleccionó un predio en barrio Ituzaingó, lo que fue decididamente rechazado por los vecinos que ya habían padecido contaminación por agroquímicos y luego la elección recayó en un lugar en el radio de la vecina localidad de Toledo y también generó fuerte rechazo; tras la escandalosa salida de Innviron, la Municipalidad informó que había escogido un nuevo predio, en La Carbonada, al sudeste de la ciudad, pero la endeblez de los estudios técnicos más nuevamente la oposición de los vecinos abortó la iniciativa; la etapa siguiente fue el intento de declarar definitivo a Piedras Blancas como lugar para el vertedero, y que fue rechazado por el Concejo Deliberante. A la fecha y a pesar de que el compromiso con los vecinos era una localización por un período de un año, ya han transcurrido más de dos y seguramente se usará aún bastante tiempo hasta que llegue la nueva solución a través de CORMECOR[20]. En síntesis: seis sitios en cuatro años y ninguno definitivo.

Innovación institucional: el Ente Estatal Intermunicipal y la creación de CorMeCor

Con los antecedentes reseñados, el actual gobierno municipal de la ciudad de Córdoba pretende avanzar hacia una solución con 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.

Es conveniente advertir que el vertedero controlado de la ciudad de Córdoba y por convenios que prevén el pago de un canon, es el destino final de la basura de 18

[20] Resulta interesante señalar que el actual oficialismo (Partido Radical) proyecta la expropiación de Piedras Blancas, pues estima que resultará más beneficioso para las arcas municipales que hacer frente a la demanda instaurada por el propietario del campo, quien nunca acordó con el precio del arrendamiento y que exige además su reintegro totalmente saneado. Sin embargo, no se prevé continuar utilizándolo para el enterramiento pues quiere cumplir con la promesa hecha a los vecinos (cabe acotar que las buenas relaciones con el actual oficialismo provincial –del grupo Peronismo disidente- le permitirá contar con campo comprado por el gobierno provincial, como se verá luego).

localidades (algunas notablemente distantes, como La Falda, Villa General Belgrano, La Cumbrecita, Los Reartes, etc.). Si de estas localidades, aquéllas no pertenecientes a la zona metropolitana continuarán en el futuro con este sistema de relación, es una pregunta abierta y que, en todo caso no hace al núcleo del nuevo diseño jurídico, político y de gestión que se pretende. Por otra parte, el 94% de los residuos que ingresan a DF provienen de la capital provincial.

Asumiendo un verdadero desafío político y de gestión, el actual Intendente Ramón Mestre obtuvo el apoyo del gobierno provincial y de 15 de sus pares de localidades aledañas a la capital, para la firma del Convenio C-M el 06 de mayo de 2012.

Las localidades firmantes, además de Córdoba, son: Alta Gracia, Despeñaderos, Bouwer, La Calera, Malvinas Argentinas, Villa La Bolsa, Villa Los Aromos, Valle de Anisacate, Río Ceballos, Saldán, San Clemente, Unquillo, Potrero de Garay, Estación Juárez Celman y Villa Allende. Es relevante advertir que las localidades ubicadas dentro de un radio de 50km. del centro de la ciudad de Córdoba y que por consiguiente pueden considerarse comprendidas dentro del área metropolitana, exceden con holgura estas 15. Por supuesto, hay que aclarar que a pesar de los muchos estudios realizados y proyectos a raíz de los distintos servicios y previsiones urbanísticas, no se ha llegado a consensuar un criterio ni definir una zona de conurbación que, aunque dinámica en su configuración territorial e intensidad de relaciones funcionales, sea aceptada y utilizada de modo generalizado. Los 50km. antes referidos simplemente surgen como previsión en las actuaciones que estamos comentando, pues se los utiliza para definir dentro de ellos un sitio adecuado para la EDF.

Los fundamentos del Convenio son la necesidad de crear un marco que refuerce la cooperación institucional para una mayor integración municipal y, más específicamente coordinar esfuerzos para evitar duplicaciones e incrementar la eficiencia de las acciones destinadas a la preservación medioambiental, en particular las relacionadas con la gestión sustentable de los residuos sólidos urbanos y regionales.

Su cláusula Primera contiene el compromiso de los gobiernos locales (no de la Provincia) de constituir un Ente para materializar los objetivos que resultan de los fundamentos detallados y delimita el alcance territorial al referirse a la ciudad de Córdoba y los municipios y comunas que integran su conurbación.

En sus cláusulas siguientes los gobiernos locales se comprometen a organizar el ente y realizar las demás acciones conducentes a su puesta en funcionamiento, y el

gobierno provincial (cláusula Quinta) se obliga a aportar los fondos necesarios para la adquisición del inmueble necesario para la construcción y operación del Centro de Tratamiento y Disposición Final de los residuos sólidos urbanos, según selección a cargo de los gobiernos locales que se comprometen, a su vez, a encomendar al Instituto Superior de Estudios Ambientales (ISEA) de la Universidad Nacional de Córdoba la realización de estudios exhaustivos para definir la localización.

En cumplimiento de la última previsión aludida, el Intendente de la ciudad de Córdoba, en representación del Ente Estatal Intermunicipal constituido, firmó el 24 de agosto de 2012 un convenio específico para el estudio del sitio para el Centro de Tratamiento y Disposición Final con el ISEA de la Universidad Nacional de Córdoba.

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.

Tres son los desafíos a los que se enfrenta: determinar el nuevo lugar para EDF, obtener un financiamiento entre 10 y 40 millones de dólares –según la tecnología que se escoja- para poner en funcionamiento la planta y la definición de las tecnologías que se aplicarán para el tratamiento y disposición final de los residuos, con la idea de reducir volúmenes y daños medioambientales y generar recursos mediante el reciclado y aprovechamiento de desperdicios (las posibilidades son muy variadas: generación de biodiesel, generación de energía a través de la recuperación de biogas, recuperación de neumáticos, electrónicos y escombros, etc.)

Caracterización del Ente Estatal Intermunicipal como estructura de gobernanza y manifestaciones en su implementación

En primer lugar, cabe acotar que la conformación del Ente y la búsqueda cooperativa de una solución común para la DF de residuos califica dentro de lo que los especialistas y la experiencia señalan como la estrategia correcta, según vimos antes.

Se ha logrado institucionalizar una estructura de gobernanza formal entre gobiernos locales y además con el actor gobierno provincial, es decir, con la instancia jurisdiccional supraordenada.

Y ello todo dentro de las reglas constitucionales que habilitan la constitución de este tipo de entes. La Constitución de la Provincia de Córdoba y diversas normas reglamentarias proveen un marco de reglas claras para estos emprendimientos. Contempla de modo expreso, en efecto, la creación de "organismos intermunicipales" (también denominados "entes intermunicipales" o "entes intercomunales"), en su art. 190: "Las Municipalidades pueden celebrar convenios entre sí, y constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Pueden celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes". Estos entes tienen personería jurídica de derecho público emanada de la propia constitución provincial, pero no son una instancia jurídico-política nueva y distinta de los municipios, sino creaciones de éstos y de su autonomía a favor de la cual han de operar facilitando la efectivización de diversos cometidos. La constitucionalización de entes intercomunales responde a una temprana advertencia del legislador sobre la necesidad de evitar los potenciales efectos negativos de la descentralización: la fragmentación disfuncional y antieconómica de los cometidos estatales (obras, servicios, regulaciones, controles, promociones, etc.). También el decreto 1174/88 intenta promover la coordinación intermunicipal para superar inconvenientes que puedan derivarse de los procesos de descentralización, tales como los riesgos de incurrir en incrementalismo, la escasa capacidad operativa de la mayoría de los municipios para la gestión de obras y servicios públicos y, en el caso de los municipios más pequeños, el inconveniente de la escala técnica para la producción de obras y prestación de servicios. Estas y otras disposiciones abren inagotables posibilidades y a la vez vedan la capacidad para que estas instancias se conviertan en niveles de gobierno con una estructura político-administrativa autónoma.

Las relaciones intergubernamentales locales, formalmente horizontales o autónomas, son sin embargo marcadamente asimétricas. Las localidades que se articulan son todas pequeñas, sin emprendimientos competitivos (económicos o de otro tipo) significativos y dependientes funcionalmente, en suma, de la ciudad capital. La impronta asimétrica de la red se advierte de inmediato en el seguimiento del caso, dado

que las 15 localidades carecen de visibilidad: todos los anuncios, gestiones y actos concretos (convenio con ISEA, constitución de la sociedad anónima, contactos con el Gobernador) son realizados por el Intendente de la ciudad capital. La modalidad de la coordinación tiende a calificar en la denominada coordinación bajo la sombra de la jerarquía.

Con respecto a lo descripto, vale recordar lo antes dicho en el sentido de que una gobernanza exitosa requiere un reconocimiento previo de las necesidades, restricciones, capacidades y recursos del otro actor. Ciertamente, hay un aporte diferenciado en la constitución del capital accionario y puede especularse con que quizás la asunción de tareas por parte de la localidad central en la articulación, es aprovechada gustosamente por las restantes en un hasta tal vez oportunista comportamiento de free riders. De todos modos, la solidez de un sistema de gobernanza tiende siempre a encontrar un límite en la heterogeneidad demográfica, económica y financiera entre las localidades, máxime cuando como en este caso no existen experiencias significativas de cooperación intergubernamentales previas (recuérdese lo explicado sobre la denominada "área metropolitana" en la innovación bajo análisis).

Además, el sistema se articula para la consecución de un bien (servicio) con alto valor específico y con exigencias de estudios técnicos y monitoreo, como son la instalación y gestión de un vertedero controlado con gran capacidad de recepción y complejidad tecnológica.

Así, ni las características de los bienes transados, ni relaciones previas de confianza y cooperación, ni la homogeneidad demográfica, económica y financiera, se dan como predictores positivos de esta estructura de gobernanza. Y si la incertidumbre sobre los costos y beneficios para los implicados ha favorecido la negociación hasta aquí (¿por qué, por las dudas, no incorporarse a un proyecto que por el momento no cuesta tiempo ni dinero, preservando las relaciones con los dos principales líderes políticos de la provincia en este momento?...), no hay para ellos (como sí en cambio para el municipio capitalino por razones políticas y de gestión) esa situación de alta presión a la que Mayntz (2003) detecta como facilitadora.

No es de extrañar, pues, que ante la primera acción concreta hacia el nuevo sistema de DF haya aparecido un serio desacuerdo, que pasamos a reseñar:

El ISEA, contratado por el Intendente capitalino en nombre del Ente para realizar los estudios técnicos, guardó estricta reserva hasta la presentación de su informe

en el mes de mayo de 2013. De ellos resulta que los lugares óptimos son dos: a- la localidad de Juárez Celman, hacia el norte de la capital para la estación de transferencia y b- el destinado a la disposición final de la basura, por un plazo de treinta años, otra vez sobre la ruta 36, cercano a Bouwer (el límite norte del predio está 1km. al sur del ex vertedero controlado de Potrero del Estado y el vértice noreste está a cuatro kilómetros de Bouwer). Y ambos lugares fueron seleccionados por CorMeCor, la sociedad anónima con mayoría capitalina, iniciando de inmediato la Provincia, conforme a lo convenido oportunamente, los trámites para la adquisición.

La reacción de los afectados no se hizo esperar.

El Concejo Deliberante de Juárez Celman dictó una ordenanza que prohíbe durante ocho meses las instalaciones para la transferencia de basura, aduciendo que: a) aún no están los estudios ni proyectos sobre la planta; b) que el terreno está en el cauce del Río Salsipuedes y es cercano a pozos de agua, por lo que generaría el rechazo social.

Los vecinos de Bouwer se movilizaron de inmediato, con cortes de la ruta 36, pasacalles (uno de ellos con la leyenda *"Otra vez más basura a Bouwer. Los vecinos tenemos que pagar las consecuencias de las malas gestiones de las autoridades de turno"*[21]) y distribución de volantes. A ellos se unieron vecinos de la localidad de Rafael García, bajo el lema*"No queremos recibir la basura de dos millones de habitantes. Nosotros somos un pueblo de 450 personas"*[22]. Y por primera vez (ahora también con la participación de la localidad de Lozada y vecinos de la zona sur de la ciudad) hubo una manifestación en contra de la Universidad Nacional de Córdoba, cortando la calle de acceso al campus universitario. Reclamaron por los defectos técnicos del informe del ISEA, cuya directora reconoció que estaban incompletos y faltaría una segunda parte, respuesta que no satisfizo a los manifestantes, quienes se comprometieron a seguir la lucha.[23]

Por cierto, varias organizaciones ambientalistas criticaron duramente el informe del ISEA y se solidarizaron con los vecinos.

No se ha dado, como claramente se advierte, ese componente de la gobernanza exitosa que es la disposición voluntaria de acatamiento a la estructura relacional cuando

---

[21] La Voz del Interior, 08/06/2013.
[22] La Voz del Interior, 08/06/2013.
[23] La directora del ISEA también alegó que la elección del predio corrió por cuenta de la Municipalidad de Córdoba y no del ISEA. No obstante, los vecinos criticaron el rol jugado por la universidad, que elaboró "un informe a medida de los requerimientos del municipio, prestando el sello y la legitimidad de la universidad pública mientras se desempeñaron como una consultora privada cualquiera que encima trabaja mal", criticó Isabel Pires, otra vecina de Bouwer presente en la reunión de Rectorado.

se activa para la consecución de las metas y que hubiera permitido neutralizar o, al menos, debilitar el efecto "nimby". Mas la opacidad y verticalismo de la estructura, la falta de diálogo e información clara, no prohijan conductas cooperativas.

CONCLUSIONES

Retomamos aquí consideraciones que hemos ido realizando a lo largo del trabajo, particularmente en el apartado precedente.

Con el Convenio C-P y la creación de CorMeCor se está sin duda ante una iniciativa novedosa para resolver un problema de política pública –el de la EDF- que desde hace varios años afecta seriamente a la población de la ciudad de Córdoba.

Se ha formalizado una estructura de gobernanza interlocal y con el gobierno provincial, que se ha ido ampliando luego con diversos actores de la sociedad civil: vecinos afectados por la medida, organizaciones ambientalistas, organismos universitarios y medios de comunicación. Y sin duda otros que permanecen menos visibles, como obreros y empresarios del sector.

Estas estructuras de la gobernanza moderna que Renate Mayntz caracteriza tan agudamente como de "cooperación antagónica", tienen condiciones exigentes para conducir a la gobernabilidad, es decir, a la producción de los bienes colectivos que cada sociedad demanda. Y en el caso desarrollado, el verticalismo, las asimetrías muy marcadas y la opacidad, parecieran los nudos gordianos a cortar prontamente, pues resuelto que sea la ubicación de los centros de transferencia y DF, quedarán luego los muy complejos desafíos técnicos y de financiamiento.

BIBLIOGRAFÍA

Arndt Michael, Gawron Thomas and Jähnke Petra (2000): **"**Regional Policy through Co-operation: From Urban Forum to Urban Network" *Urban Studies, Vol. 37, No. 11, 1903–1923.*

Azzinary, Nayla (2012): "Contaminación ambiental, dominación política e invisibilización pública. Bouwer y la disputa por la apropiación del "campo". *Question,* Vol.1, N°34, Universidad Nacional de La Plata.

Cravacuore, Daniel (2007): "Los municipios argentinos (1990-2005)" en *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005),* Universidad Nacional de Quilmes/ Universidad Autónoma de Chile/ Hans Seidel Stiftung, Buenos Aires, Argentina.

Cravacuore D., Ilari S. y Villar A. (2004): *La articulación en la gestión municipal- Actores y políticas.* Universidad Nacional de Quilmes Editorial, Argentina.

Diaz de Landa, Martha (2008): "La cooperación intermunicipal y reconfiguración de las relaciones intergubernamentales: el dilema de la acción colectiva institucionalizada" Ponencia incorporada a la página permanente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): http://www.clad.org.ve/docume.html.

Diaz de Landa M. y Parmigiani de Barbará, M.C. (2012): "Conformación y Diversidad de Estructuras de Gobernanza Interlocal para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (GRSU) en la Provincia de Córdoba". *Anuario XIII del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales -CIJS-, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba"*, Argentina.

Documento sobre Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Reunión de Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010.

Feiock, Richard C. (2007): "Rational choice and regional governance", en *Journal of Urban Affairs, Vol.29, N°1.*

Hall, Peter (1986): *Governing the Economy: The politics of state intervention in Britain and France.* Oxford University Press, Nueva York.

Jordana Casajuana, Jacint (2002): *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina – Casos de Argentina y Bolivia.* BID-UE – Serie Documentos de Trabajo – Washington.

Magri A. J., Tejera R. y Freigedo M. (2011): *Construyendo gobernanza: presente y desafíos para el Área metropolitana de Montevideo".* CSIC, Universidad de la República, Montevideo.

March James y Johan Olsen (1989): *Rediscovering Institutions.* Free Press. New York.

_____(1993): "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en *Zona Abierta 63/64.*

Mayntz, Renate (2003): "*Governance* en el Estado Moderno", en Arthur Benz (ed.) *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen.* VS-Verlag, Wiesbaden.

Parmigiani de Barbará, Myriam C. (2008a): "El reordenamiento territorial de las relaciones intergubernamentales locales bajo formas regionales: antecedentes y balances de experiencias en Argentina". Ponencia incorporada a la página permanente del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): http://www.clad.org.ve/docume.html

_____ (2008b): "Regionalización subnacional e institucionalidad en un contexto de autonomías locales", en *Anuario X del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales –CIJS-2007,*

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

_____ (2010): "Una lectura de la cooperación intergubernamental local desde el neoinstitucionalismo". *Anuario XII (2009-2010) del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales -CIJS-, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba*, Argentina.

Peters, B. Guy (2006): *Horizontal Governance: The Search for Coordination and Coherence*, Lawrence: University Press of Kansas.

Scharpf, Fritz (1993): "Positive und negative Koordination in Verhandlungsystemen", en *Sonderheft 24,* Opladen, WVG.

Zurbriggen C. y Milanesi, A. (2008): "La gobernanza teritorial: la brecha enre paradigmas y realidades". Ponencia incorporada a la página permanente del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): http://www.clad.org.ve/docume.html